

JANAÍNA MARQUES STORTI

Enfrentado as novas ameaças: Estratégia e política internacional norte-americanas no pós-Guerra Fria

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais na Área de Paz, Defesa e Segurança Internacional, sob a orientação do Prof. Dr. Andrei Koerner.

**UNICAMP
CAMPINAS
2009**

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH – UNICAMP
Bibliotecária: Maria Silvia Holloway – CRB 2289**

St75e **Storti, Janaína Marques**
Enfrentando as novas ameaças: estratégia e política internacional norte-americanas no pós Guerra Fria / Janaína Marques Storti. - - Campinas, SP : [s. n.], 2009.

Orientador: Andrei Koerner.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Estratégia. 2. Segurança nacional. 3. Ameaças 4. Estados Unidos. 5. Conflitos internacionais. I. Koerner, Andrei. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Título em inglês: Facing the new-threats: North-american strategy and international politics in the post-Cold War.

Palavras chaves em inglês (keywords) : **Strategy**
 National security
 Threats
 United States
 International conflicts

Área de Concentração: Relações internacionais

Titulação: Mestre em Relações internacionais

Banca examinadora: Andrei Koerner, Shiguenoli Myiamoto, Luis Fernando Ayerbe

Data da defesa: 26-08-2009

Programa de Pós-Graduação: Relações internacionais San Tiago Dantas - SP

JANAÍNA MARQUES STORTI

Enfrentado as novas ameaças: Estratégia e política internacional norte-americanas no pós-Guerra Fria

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais na Área de Paz, Defesa e Segurança Internacional, sob a orientação do Prof. Dr. Andrei Koerner.

Este exemplar corresponde à redação definitiva da Dissertação defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 26/08/2009.

BANCA

Prof. Dr. Andrei Koerner (orientador)

Prof. Dr. Shiguenoli Myiamoto

Profa. Dr. Luis Fernando Ayerbe

Prof. Dr. Rafael Duarte Villa (suplente)

Prof. Dr. Sebastião Velasco Cruz (suplente)

AGOSTO/2009

RESUMO

Com o fim da Guerra Fria os Estados Unidos se consolidam no cenário internacional como a única superpotência em termos políticos, militares e econômicos. A partir da queda do inimigo soviético, perspectivas emergem a fim de identificar quais ameaças seriam capazes de colocar em xeque a segurança nacional dos EUA. Neste período, estas novas ameaças foram definidas em duas instâncias, uma considerando as ameaças estatais, relativas aos estados hostis aos EUA bem como os estados delinquentes os quais representavam ainda uma ameaça generalizada à segurança internacional, e a outra considerando as ameaças não estatais, focadas principalmente no terrorismo como fonte de insegurança e instabilidade internacional. Tendo isto em vista, essa dissertação analisará o documento *National Security Strategy* dos governos de George H. W. Bush (1989-1993), William J. Clinton (1993-2001) e George W. Bush (2001-2009) com o objetivo de compreender como este define as ameaças aos Estados Unidos, bem como estabelece prioridades estratégicas e objetivos, a fim de direcionar como as ameaças serão enfrentadas. Ao mesmo tempo, será feita uma contraposição entre a análise do documento e as ações desempenhadas pelos governos nas questões de segurança nacional.

Palavras-chave: estratégia, segurança nacional, ameaças, Estados Unidos, conflitos internacionais.

ABSTRACT

With the end of the Cold War the United States consolidate themselves in the international scenery as the only superpower in political, military and economic terms. Since the fall of the Soviet enemy, perspectives emerge in order to identify which threats would be able to put in check the national security of the USA. In this period, these new threats were defined in two instances, one considering the state actors, relative to hostile states to the USA as well as the rogue states which ones represented a generalized threat to the international security, and the other considering the non-state threats, focused mostly in the terrorism as a source of international insecurity and instability. Having this in mind, this dissertation will analyze the National Security Strategy release of the governments of George H. W. Bush (1989-1993), William J. Clinton (1993-2001) and George W. Bush (2001-2009) in order to comprehend how these documents define the threats to the United States, as well as how it establishes strategic and objective priorities in order to address how the threats will be faced, at the same time, will be made a comparison between the document analysis and the actions performed by the governments in the national security issues.

Key-words: Strategy, national security, threats, United States, international conflicts.

*À Vó Iracema que Deus levou antes que eu pudesse
agradecer suficientemente por todo amor, apoio e
incentivo.*

AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos pela realização de um trabalho como este são sempre uma parte difícil de limitar. Resta sempre a impressão de que estamos esquecendo de alguém e posso dizer que sou grata a muitas pessoas que direta ou indiretamente influenciaram e ajudaram no desenvolvimento desta dissertação. Assim, primeiramente gostaria de agradecer a Deus por ter me proporcionado a vida que tenho, saúde, família e amigos ótimos com quem posso partilhar. Sou uma pessoa abençoada por tudo isso! Dedico este trabalho aos meus pais Wilson e Roseli, os quais sempre me apoiaram em todas as escolhas da vida e me deram a base para que eu me tornasse a pessoa que sou hoje. Sou extremamente grata por seu amor incondicional e por toda a confiança e incentivo, sem a qual certamente eu não teria chegado até aqui. Minha irmã Juliana, amiga que sempre esteve ao meu lado, ajudando-me a retomar ânimo e fôlego com sua alegria. Meu avô Geraldo, por todo o auxílio e à minha vó Iracema que, infelizmente, não pôde ver a conclusão de mais esta etapa, mas que tenho certeza que se encontra feliz e tranqüila junto ao Pai, pelo estímulo e apoio absoluto em todos os momentos da minha vida. Minha prima Fernanda por sempre acreditar em mim. Agradeço também ao Euller, companheiro de todas as horas, pelas inúmeras leituras deste texto e comentários, e acima de tudo por todo amor e dedicação nestes vários anos de convivência. Por seu apoio, atenção e paciência, especialmente no final dessa jornada, os quais me ajudaram a manter a calma quando eu achava que não poderia. Agradeço também ao meu orientador, Andrei Koerner, que me aceitou como sua orientanda e esteve sempre presente nos momentos mais difíceis, propiciando condições para que eu desenvolvesse minhas habilidades intelectuais. Agradeço ainda aos professores Luis Fernando Ayerbe e Shiguenoli Miyamoto pelas observações no exame de qualificação que contribuíram substancialmente para o desenvolvimento deste trabalho. Sou muito grata a toda a estrutura do PPGRI Santiago Dantas, a todos os professores, à Giovana Vieira e ao Antonio Barros, sempre solícitos e dispostos a me socorrer nos momentos de sufoco com as burocracias acadêmicas. Por fim, sou grata também aos colegas de mestrado e aos companheiros unespianos pela relação de amizade que estabelecemos, bem como aos amigos de Araçatuba, os quais souberam compreender meu afastamento e estiveram sempre prontos para me receber de braços abertos.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
I. CONCEITUALIZANDO: ESTRATEGIA E AMEAÇAS NO PÓS-GUERRA FRIA ...	17
1.1 Estratégia e Grande Estratégia	17
1.2 À procura de uma nova estratégia: A conjuntura internacional pós 1989	23
1.2.1 Fim da Guerra Fria: Uma nova ordem mundial?.....	28
1.2.2 Novas Guerras e Novas ameaças.....	32
1.3 Considerações Finais.....	51
II. SEGURANÇA E A NOVA ORDEM MUNDIAL: MUDANÇA DE PARADIGMAS? ..	55
2.1 O debate teórico da Estratégia americana	55
2.1.1 O Isolacionismo.....	56
2.1.2 Engajamento Seletivo	62
2.1.3 Segurança Cooperativa.....	64
2.1.4 Primazia.....	67
2.2 Definindo estratégias e reconhecendo ameaças: A estratégia de segurança nacional norte-americana	74
2.3 Uma estratégia de transição: George H.W. Bush e a superação da contenção	78
2.4 Considerações Finais.....	90
III. A DOCTRINA CLINTON: PERSPECTIVAS E PRIORIDADES	93
3.1 Política externa e as eleições de 1992	93
3.2 O primeiro governo Clinton: prioridades estratégicas	97
3.2.1 Uma estratégia para o alargamento e engajamento	104
3.3 O segundo governo Clinton: mudança de rumos?	116
3.3.1 Uma estratégia para o novo século	118
3.4 A doutrina Clinton: Operações militares e enfrentamento das novas ameaças ...	129
3.5 Considerações Finais.....	150

IV. A ESTRATÉGIA AMERICANA PÓS 11/09: A DOUTRINA BUSH	153
4.1 As eleições de 2000 e a retomada republicana.....	153
4.2 O primeiro governo Bush: Delineando uma nova doutrina?	158
4.2.1 Os atentados de 11 de setembro: compreendendo o cenário e a ameaça ...	162
4.2.2 National Security Strategy 2002 e A doutrina da Guerra Preventiva.....	168
4.3 O combate às ameaças: Afeganistão, Iraque e outras iniciativas	188
4.4 O segundo governo Bush: revisões do approach, consolidação das idéias.....	202
4.4.1 A estratégia de segurança nacional de 2006.....	208
4.5 Considerações Finais.....	214
V. CONCLUSÕES	217
VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	223

INTRODUÇÃO

Para alguns estudiosos, tratar de um tema recente na história é considerado uma dificuldade, devido à maior imprecisão para se definir os fatos, às mais estreitas perspectivas para análise, ao curto espaço de tempo existente entre os fatos e seu estudo, e as fontes que são, geralmente, pouco disponíveis. Tendo isto em vista, estudar a doutrina de segurança nacional dos Estados Unidos na atualidade, ainda que seja uma matéria instigante, traz diversos desafios. De acordo com John L. Gaddis (2005), pode parecer presunçoso especular sobre as conseqüências dos eventos tão próximos ao seu acontecimento, contudo é um esforço necessário.

A pesquisa sobre a política de segurança norte-americana revela-se importante uma vez que as ações da superpotência afetam e influenciam, direta ou indiretamente, a maioria dos países do mundo, tornando-os aliados ou despertando inimizades. As estruturas do sistema internacional, conforme indicam alguns autores realistas tais como Kenneth Waltz (2002), são definidas a partir das ações das grandes potências. Desta maneira, compreender as políticas adotadas pelos EUA significa também compreender a dinâmica internacional.

O objeto de estudo desta dissertação será a Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos delineada após os atentados de 11 de setembro durante o governo Bush, comparada às estratégias delineadas no pós-Guerra Fria. Muito se tem discutido sobre a inovação ou a continuidade do projeto americano de política internacional e, tendo isto em vista, pretendemos levantar os debates a respeito deste tema no cenário político e acadêmico americano a fim de definir como este padrão tem se delineado.

Desta maneira, pretende-se responder a seguinte pergunta: Pode-se afirmar que a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001 houve uma alteração no modelo de ação dos Estados Unidos perante as ameaças externas? Para isso será feito um mapeamento contextual, a fim de compreender como a estratégia de segurança internacional dos Estados Unidos tem se delineado no Pós-Guerra Fria, pontuando as suas principais características, motivações e justificativas. Assim, o objetivo geral desta pesquisa será o de verificar como a estratégia de segurança internacional norte-americana tem sido composta e quais são seus elementos formadores. Para isso, a análise será efetuada a fim de demonstrar a mudança de percepção de ameaça no pós-Guerra Fria, retomando as ações referentes à segurança nacional dos EUA desde o governo George H. W. Bush.

Para responder estas perguntas serão retomadas as características fundamentais da política externa americana na questão da segurança internacional no cenário do pós-Guerra Fria, examinando-se a discussão a respeito das novas guerras e das novas ameaças no cenário contemporâneo, o que permitirá compreender a conjuntura internacional e a percepção de ameaça, bem como a posição adotada pelos EUA perante estes fatores, especialmente a ameaça do terrorismo.

Neste sentido, a hipótese é a de que a estratégia de segurança americana tem mantido seus preceitos constantes desde o momento em que o país se consolidou como potência predominante no cenário internacional. Na verdade, a diferença no plano estratégico entre as políticas fixadas pelos governos no pós-Guerra Fria se relaciona mais com a maneira como estas são implementadas, do que com o conteúdo e o objetivo da estratégia. Assim, entende-se que a aspiração de manutenção do poder americano, a preocupação com a integridade física de seu território e cidadãos, a promoção de valores liberais e democráticos e o uso de posturas unilateralistas são baluartes na condução da política internacional norte-americana e bastiões constantemente levantados como bandeira na retórica dos *policymakers* dos Estados Unidos.

O tema será abordado de uma perspectiva histórica e a dissertação consistirá numa revisão bibliográfica, bem como empírica em dois níveis diversos, quais sejam, no campo da retórica e do planejamento por meio da análise de discursos e do documento *National Security Strategy*, e no campo prático com um levantamento das ocasiões em que os EUA se envolveram em conflitos internacionais. Com isso, pretende-se vincular o estabelecimento de objetivos e interesses pelo governo dos EUA e a efetiva aplicação destes na seara da segurança internacional.

Os capítulos serão distribuídos da seguinte maneira: No primeiro capítulo será feita a contextualização do cenário internacional no pós-Guerra Fria, bem como a definição dos termos básicos utilizados na dissertação. Ao mesmo tempo, será feita a análise dos desenvolvimentos teóricos das novas guerras e das novas ameaças, a fim de compreender qual a abrangência destes conceitos. No segundo capítulo serão retomadas as tendências de política externa desenvolvidas pelos EUA e sua caracterização no cenário do pós-Guerra Fria. Também será analisada a doutrina Bush I e o estabelecimento de uma nova ordem mundial, compreendida como uma administração que ocorreu num período de transição.

No terceiro capítulo retrataremos a postura em política internacional do governo William J. Clinton, enfatizando sua estratégia de segurança internacional. Para isso faremos uma análise

da *National Security Strategy* para a expansão e o engajamento (*enlargement and engagement*), bem como a doutrina para um novo século. Da mesma maneira, analisaremos as ocasiões em que este governo se envolveu em conflitos internacionais a fim de compreender suas motivações e características.

O quarto capítulo, por fim, tratará do governo George Bush (2000-2009) e será feita a análise de sua política de segurança nacional. Neste sentido, será importante levantar os dados sobre os ataques de 11 de setembro a fim de visualizar a ênfase que este governo deu à questão do combate ao terrorismo, a ponto de se lançar em duas frentes de batalha e nomeá-la “Guerra contra o Terror”. Através do estudo dos documentos disponibilizados pelo governo, especialmente as NSS de 2002 e 2006, estabeleceremos os padrões de comportamento e de retórica em política internacional deste governo e efetuaremos comparações com os governos anteriores a fim de comprovar a hipótese da pesquisa.

I. CONCEITUALIZANDO: ESTRATEGIA E AMEAÇAS NO PÓS-GUERRA FRIA

Neste capítulo são expostas algumas definições e conceitos empregados ao longo desta dissertação. Além disso, é feita a contextualização do cenário e das estratégias delineadas no pós-Guerra Fria pelos EUA, bem como da percepção das ameaças e dos conflitos no momento de transição deste período histórico.

Com o propósito de analisar as estratégias adotadas no pós-Guerra Fria, é feito um mapeamento das ameaças e conflitos que são focos de insegurança internacional, os quais são internalizados e constituem foco da política externa americana. Assim, é apresentado o debate que se consolidou durante os anos 1990 sobre a emergência de um novo padrão nos conflitos internacionais e discutidas as principais premissas dos defensores das novas guerras, contrastando-as com aquelas consideradas tradicionais, e das novas ameaças, considerando-se especialmente o terrorismo.

Com isso, este primeiro capítulo versa sobre algumas questões centrais para as guerras tradicionais, delineando-se, rapidamente, os principais argumentos de autores, tais como Clausewitz, Lidell Hart e André Beaufre. Em seguida, é apresentado o debate das novas guerras proposto por autores tais como Mary Kaldor, Martin Van Creveld, K.J. Holsti e Herfried Münkler. Além disso, com base em autores que discutem e debatem essas posições, são estabelecidas algumas análises sobre o que mudou ou não mudou com relação às características da guerra, bem como é feita uma avaliação sobre a posição levantada por alguns autores de que o terrorismo teria se transformado numa espécie de nova guerra após os atentados suicidas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos.

1.1 Estratégia e Grande Estratégia

Como já foi apontado, um dos objetivos desta dissertação trata do estudo e análise da Estratégia de Segurança dos Estados Unidos no período do pós-Guerra Fria. Tendo isto em vista, é importante definir o que se quer dizer com os termos utilizados, retomando teorias e estudiosos que tratam a temática, a fim de delimitar de maneira clara o objeto de análise. A partir desta premissa, a primeira pergunta é: O que se entende por estratégia?

Em termos clássicos a estratégia compreende a arte do general em preparar, planejar e aplicar os meios bélicos a fim de atingir objetivos fixados. Este termo seria, nesta visão, um atributo inerente aos militares, o que se convencionou chamar de estratégia militar. Atualmente a estratégia ganhou diversas dimensões, indo além da esfera militar e estendendo-se ao domínio da diplomacia, da economia e da política, e é sob este último foco que este estudo pretende se debruçar.

De acordo com Clausewitz (1996), a arte da guerra, ou seja, a condução da guerra versa sobre a capacidade do general em saber usar os recursos no combate, englobando todas as atividades que a guerra suscita. A guerra, desta maneira, se divide em dois movimentos: a tática e a estratégia. A tática refere-se à utilização das Forças Armadas (FFAA) durante o confronto, bem como seu ordenamento e direção por parte do general, assim, o seu principal meio são as Forças Armadas e o seu principal objetivo é a vitória militar. A estratégia refere-se à utilização dos confrontos a serviço da guerra e seus fins são estendidos à condução da paz no pós-conflito, de maneira que esta seja vantajosa ao lado que a impõe. Esta tarefa é exercida essencialmente pelo político.

Neste sentido, de acordo com o autor: “A vitória (o sucesso tático) no princípio não passa de um meio, e os fatores que deveriam conduzir diretamente à paz constituem seu objetivo final” (CLAUSEWITZ, 1996, p.117).

Deve-se ressaltar que estas duas atividades, apesar de diferentes, ocorrem de maneira concomitante, penetrando-se mutuamente (CLAUSEWITZ, 1996, p.100). Assim, a estratégia consiste no domínio da situação, conhecimento das próprias forças e das forças do adversário, o que permitirá a definição dos objetivos e a escolha dos meios capazes de resolver o conflito.

Lidell Hart (1982, p.406), estudioso e crítico da obra de Clausewitz, define a estratégia como “a arte de distribuir e aplicar os meios militares para atingir os fins da política” e a tática como “as medidas tomadas para o emprego e controle desta ação [da estratégia]”. Para o autor, assim como a tática é a aplicação da estratégia, a estratégia é a aplicação da grande estratégia.

O termo grande estratégia refere-se à execução de uma política; ela é responsável por avaliar os recursos disponíveis, o potencial humano e definir objetivos e os instrumentos empregados para atingi-los. Os instrumentos tratam não apenas do uso do poder militar, mas também da ação financeira, diplomática, comercial e ética.

A grande estratégia, por sua vez, preocupa-se não apenas com a delimitação do objetivo

político, mas essencialmente com a garantia da paz em condições vantajosas no pós-guerra, assim, ela não se esgota na vitória militar, mas na consolidação da paz e no cumprimento do objetivo político (LIDELL HART, 1982, p.443-448). Assim, o autor afirma que:

Enquanto o horizonte da estratégia é limitado pela guerra, a grande estratégia olha mais para frente, preocupando-se com os problemas da paz subsequente. Utiliza os instrumentos necessários à condução da guerra e procura evitar os danos, tendo em vista a paz, preocupando-se com a segurança e a prosperidade (LIDELL HART, 1982, p.407).

Para este teórico as duas maiores falhas da definição de Clausewitz de estratégia são sua invasão do campo da política na direção do curso da guerra, deixando os chefes militares em segundo plano, como “meros executantes para as operações militares” e a redução da estratégia apenas a “uma pura utilização no campo de batalha, dando assim a idéia de que esta é o único meio de que se dispõe para atingir o fim estratégico” (LIDELL HART, 1982, p.403-404).

Um dos seus principais argumentos é que a guerra não tem apenas um único objetivo, que é o de desarmar o inimigo, nem depende exclusivamente de uma batalha decisiva. Por exemplo, o governo, quando percebe que está em condições de inferioridade de meios, pode definir objetivos limitados, não reduzidos exclusivamente ao campo de batalha, até que se tenham os meios necessários para alcançar seus objetivos finais. Assim, afirma que:

A razão mais comum que justifica uma estratégia de objetivo limitado é a necessidade de se aguardar uma modificação no equilíbrio de forças existentes, até que um desgaste das forças inimigas, fruto de provocações e não necessariamente de ações violentas, enseje uma ocasião favorável ao desencadeamento do golpe decisivo (LIDELL HART, 1982, p. 405).

Nesse sentido, percebe-se a estratégia como mutante, não reduzida apenas do cenário de batalha, mas também a planejamentos externos, que se vale de táticas que podem ser utilizadas em diferentes situações, como o uso de estratégias de fundo psicológico ou ideológico.

O general francês André Beaufre compreende a definição de Clausewitz e Lidell Hart como estreitas, uma vez que concernem somente a forças militares. A estratégia, para este autor, teria sua essência num jogo abstrato, sendo:

(...) a arte que permite, independentemente de qualquer técnica, dominar os problemas que coloca em si todo o duelo, justamente para permitir empregar as técnicas com o máximo de eficácia. É por conseguinte, a arte da dialética das forças, ou ainda mais

exatamente a arte da dialética das vontades, empregando a força para resolver seu conflito (BEAUFRE, 1998, p.27).

Essa idéia da dialética das vontades é mais bem compreendida quando se define a finalidade da estratégia, que seria convencer o inimigo de que engajar-se ou permanecer na luta é inútil, por meio da criação de uma situação que leve a uma desintegração moral do adversário, a ponto de que esta o faça aceitar as condições que se deseja impor (BEAUFRE, 1998, p.29).

Segundo Beaufre (1998, p.37-39), a estratégia é uma em seus objeto e método, entretanto, em sua aplicação ela se subdivide em estratégias especializadas, válidas para um domínio particular, assim, a estratégia total seria aquela subordinada a política, essencialmente manuseada pelos chefes de governo, assessorados por seus chefes de Estado maior da defesa nacional e por conselhos ou outras instituições. Neste nível, a estratégia total tem a função de definir as missões e balancear quais estratégias, sejam elas econômicas, militares, diplomáticas ou políticas, devem ser combinadas para atingir os objetivos por ela definidos.

Nas definições americanas contemporâneas de estratégia há descrições que se assemelham àquela feita por Clausewitz. O dicionário de termos militares e associados do Departamento de Defesa (*The Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*)¹ define estratégia como: “A prudent idea or set of ideas for employing the instruments of national power in a synchronized and integrated fashion to achieve theater, national, and/or multinational objectives” (JP 1-02, 2001, p.525). Ao se consultar o termo ‘grande estratégia’, o dicionário remete ao termo *National Security Strategy*, caracterizado como “A document approved by the President of the United States for developing, applying, and coordinating the instruments of national power to achieve objectives that contribute to national security” (JP 1-02, 2001, p.371)

O dicionário ainda compõe as definições dos três níveis da guerra, quais sejam, o estratégico, o tático e o operacional. O nível estratégico determina os objetivos e as diretivas estratégicas de segurança, bem como estabelece o uso dos recursos disponíveis para atingir estes objetivos. As atividades no nível estratégico

¹ O Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, ou simplesmente Joint Pub 1-02, ou JP 1-02, estabelece uma série de definições terminologias que definem as ações militares e associadas de maneira padronizada. O uso da JP 1-02 foi tornado obrigatório pela diretiva 5025.12 da Secretaria de Defesa em 23 de agosto de 1989 a fim de garantir uma padronização no uso destes termos. “These military and associated terms, together with their definitions, constitute approved DOD terminology for general use by all components of the Department of Defense.(...) JP 1-02 is promulgated for mandatory use by the Office of the Secretary of Defense, Military Departments, Joint Staff, combatant commands, Defense agencies, and any other DOD components.” (JP 1-02, p.i)

(...) define limits and assess risks for the use of military and other instruments of national power; develop global plans or theater war plans to achieve those objectives; and provide military forces and other capabilities in accordance with strategic plans (JP 1-02, 2001, p.523).

O nível operacional é aquele onde as campanhas e operações principais são planejadas e conduzidas, a fim de dar sustentação aos objetivos estratégicos. As atividades no nível operacional “link tactics and strategy by establishing operational objectives needed to achieve the strategic objectives, sequencing events to achieve the operational objectives, initiating actions, and applying resources to bring about and sustain these events” (JP 1-02, 2001, p.399).

Por fim, o nível tático é aquele que trata especificamente do planejamento e execução das batalhas com a finalidade de cumprir os objetivos militares. As atividades neste nível “focus on the ordered arrangement and maneuver of combat elements in relation to each other and to the enemy to achieve combat objectives” (JP 1-02, 2001, p.538).

A Escola do Exército dos Estados Unidos, de acordo com a Joint Pub 1-02, define os níveis da estratégia militar Estatal, da seguinte maneira: Grande estratégia é a arte global que sumariza a visão do governo sobre o desenvolvimento, aplicação e coordenação de todos os instrumentos de poder nacional a fim de cumprir os objetivos estratégicos nela impressos a fim de contribuir para a garantia da segurança nacional, nesse sentido, o termo Estratégia de Segurança Nacional é compreendido como sinônimo do termo grande estratégia. O segundo nível apresentado é Estratégia Militar Nacional, definida como a arte e a ciência de distribuir e aplicar o poder militar para atingir os objetivos nacionais em tempos de guerra e paz (YARGER, 2006).

De acordo com Morgan (2008, p.1324) uma grande estratégia pode ser compreendida como uma filosofia pública que define os fins e os meios da política internacional de uma nação. Esta deve ser compatível com os valores desta nação e deve ser capaz de identificar as ameaças passíveis de intervenção militar, e de garantir e defender que sua atuação nestes casos seja legítima.

Martin Luttwak, estrategista norte-americano, afirma que a estratégia na guerra tem uma lógica única, paradoxal e diferente de qualquer outra lógica linear da vida cotidiana. Esta é caracterizada essencialmente pelo provérbio romano *Si vis pacem, para bellum*, que significa, se queres a paz, prepara-te para a guerra. O exemplo mais claro desta lógica seria a noção de dissuasão nuclear, estratégia empregada pelos EUA durante os anos de Guerra Fria, onde a defesa é concebida em termos de permanente preparação para o ataque, e, ao mesmo tempo, para que

esta estratégia tenha êxito, os armamentos nucleares adquiridos e mantidos nunca devem ser empregados (LUTTWAK, 2001, p.2).

Luttwak (2001, p.208) explicita que o nível mais alto da estratégia é a grande estratégia, definida como a doutrina declarada de um dado Estado no nível conclusivo.

O conceito de grande estratégia é definido por Christopher Layne (2006) como o tipo mais alto de estratégia, que define os interesses vitais do Estado, as percepções das ameaças e como elas serão combatidas, determina as alianças e os compromissos militares que poderão ser assumidos no exterior, bem como delinea as intenções do país perante o mundo em termos de segurança. Especificamente no caso dos EUA, segundo Layne (2006), sua grande estratégia teria sido constantemente dirigida para a manutenção da primazia do poder dos EUA, utilizando-se para isto todos os meios disponíveis.

Autores como Christopher Layne (1997 e 2006) e Walter Russel Mead (2004 e 2005) afirmam que os Estados Unidos mantêm um padrão de comportamento em política internacional que se traduz em aspectos estratégicos desenvolvidos desde a independência do país e a adoção do sistema republicano ainda no século XVI.

De acordo com Walter Russel Mead (2002) existe um projeto americano, uma grande estratégia, que se baseia na proteção da segurança doméstica enquanto a superpotência colabora para a construção de uma ordem mundial pacífica formada por Estados democráticos que compartilham valores comuns.

Mead (2002) pondera que a maneira pela qual os EUA pensam a política internacional tem sido estável ao longo dos séculos e estabelece quatro categorias² de discurso que basearam o debate americano sobre segurança e política externa desde o século XVIII. Os Hamiltonianos, focados na necessidade de o país permanecer integrado à economia internacional, favorecendo o crescimento do país; os Wilsonianos, que acreditam no papel dos Estados Unidos como promotor de uma ordem pacífica internacional através de leis baseadas nos valores democráticos e sociais de seu país; os Jeffersonianos, céticos quanto às políticas propostas pelos Hamiltonianos e Wilsonianos, defendem que a política externa americana deveria se preocupar menos com a

2 Deve-se ressaltar que as categorias propostas por Mead não são puras, podendo ser encontradas mescladas em um mesmo discurso, e até mesmo em seu interior encontram posições divergentes. Tendo isto em vista o autor comenta que "Of course none of the schools are monolithic." (2002, p.92) Existem grupos e sub-grupos dentro de cada escola, por exemplo, existem os 'right wilsonians' e os 'radical wilsonians', os 'southern Hamiltonians' e os 'northern Hamiltonians' os 'purists' e os 'sunthesizers', os 'high flyers' e os 'low flyers', etc (2002, p.93-94), porém o autor acredita que é possível trabalhar com o pensamento majoritário dentro de cada doutrina.

expansão internacional da democracia e mais com sua aplicação interna, e são restricionistas quanto à atuação externa do país o que pode envolvê-lo em guerras desnecessárias; e, por fim, os Jacksonianos, que crêem que tanto na política doméstica quanto na exterior o objetivo mais importante do governo deve ser manter a segurança física e o bem-estar dos americanos, assumindo uma postura isolacionista.

Este debate, apresentado por Mead (2006, p.54), demonstra que a política externa americana se mantém invariavelmente sob um contraste entre vozes e valores, compondo de acordo com o autor, uma rica sinfonia, e não um solo. Isto é visto por muitos como um leque de incongruências, irregularidades caóticas ou inconsistências na política americana, porém, para Mead esta diversidade é compreendida como um fator diferenciador e capaz de garantir o sucesso da política externa americana perante o constante debate trazido pelas diferenças na realização e definição do papel a ser desempenhado pelos EUA no sistema internacional.

Compreende-se, deste modo, como grande estratégia, o nível mais alto da estratégia estabelecido pela administração em exercício, a qual define e torna públicos os meios e os fins da política externa da nação. Além disto, ela identifica ameaças e propõe maneiras para combatê-las, sejam elas no nível econômico, político, ou de defesa, determinando quais instrumentos serão necessários para tal.

A grande estratégia deve estabelecer premissas para o uso da força e da diplomacia, definindo os interesses estatais e enfatizando os posicionamentos do país perante o mundo. É ela quem define os objetivos políticos da nação, bem como se preocupa com a garantia da paz e da segurança do país. Nos EUA o documento que torna pública a grande estratégia norte-americana é o *National Security Strategy release*, um dos focos desta dissertação. Assim, deve-se enfatizar que, para este trabalho, consideramos a estratégia em seu nível político, especificamente no que é composto pelas diretrizes do chefe de governo e sua equipe de segurança nacional.

1.2 À Procura de uma nova estratégia: A conjuntura internacional pós 1989

O período que segue a partir de 1989 sinaliza uma série de mudanças no sistema internacional contemporâneo. O fim da Guerra Fria é entendido por muitos autores como um momento peculiar na história marcado pelo término do conflito bipolar que durara mais de 40

anos e constrangera o comportamento dos atores em uma lógica bélica nuclear fundamentada nas ações e contra-ações de Estados Unidos e União Soviética.

Durante a Guerra Fria pode-se afirmar que a guerra teve sua natureza alterada pela inclusão do aparato nuclear como meio essencial. Neste período, Estados Unidos e União Soviética lançaram-se em um embate perigoso que deu voz a estratégias de segurança que se orientaram pelos conceitos de *containment* e *deterrence*, contenção e dissuasão, ou seja, a guerra nuclear deveria ser contida em decorrência de seu alto poder destrutivo, e ao mesmo tempo, a estratégia da dissuasão impedia as potências de empregar a força máxima na medida em que o temor da retaliação limitava suas ações.

O general francês André Beaufre (1980) foi um dos grandes expoentes da estratégia da dissuasão e afirmava que:

(...) la disuasión tiende a impedir que una Potencia adversa tome la decisión de emplear sus armas o, más generalmente, que actúe o reaccione frente a una situación dada, mediante la existencia de un conjunto de disposiciones que constituyan una amenaza suficiente. Por tanto, es un resultado psicológico el que se busca mediante una amenaza.

O armamento nuclear é o instrumento que dá sentido à estratégia da dissuasão. A certeza das destruições que ele provoca, como pode ser visto nos bombardeios de Hiroshima e Nagasaki, coibiria o uso destas, sendo que a o teste de efetividade desta estratégia é feito de forma negativa, ou seja, a estratégia funciona na medida em que as armas não são empregadas, assim, a decisão de não atuar é uma consequência do risco da destruição física e do aniquilamento recíproco.

Para Beaufre (1971) dois fenômenos limitavam a zona dissuasiva: as inibições morais e o equilíbrio de forças entre americanos e soviéticos. Assim, o autor pontua que:

Com efeito, dois fenômenos tendem a limitar estreitamente a zona de ação dissuasiva dos armamentos nucleares. O primeiro repousa nas inibições morais que se desenvolveram contra o emprego da arma nuclear. O horror de Hiroshima e de Nagasaki, e a propaganda soviética nos 'Congressos de paz' criaram um ambiente tal que a nação que empregasse em primeiro lugar uma arma atômica, por outra razão que não a defesa própria, colocar-se-ia à margem da comunidade humana. O segundo fenômeno resulta do equilíbrio realizado pelos Americanos e Soviéticos, graças à existência de forças de represália invulneráveis, que constitui para cada um deles a certeza de destruição recíproca caso a guerra atômica seja declarada.

O valor da dissuasão encontra-se ligado ao fator material, ou seja, ao potencial de destruição, precisão e capacidade de penetração dos armamentos, não apenas a potência de fogo do ataque, mas também à potência do fogo restante, de sobrevivência e capacidade de retaliação,

a qual deve impressionar o adversário a ponto de impedi-lo de desencadear o primeiro ataque (BEAUFRE, 1998, p.90-95).

Durante o período do conflito bipolar, sucederam-se nos EUA nove Presidentes³ os quais, ainda que de maneira diferenciada, deram voz a estratégias de segurança que se orientaram pelos conceitos de *containment* e *deterrence*, contenção da ameaça comunista⁴ e dissuasão nuclear, ou seja, por meio do entendimento de que uma ação em termos estratégico-militares contra os Estados Unidos seria inútil devido a sua superioridade militar e pela percepção por parte do inimigo de que qualquer ataque seria retaliado com a mesma força a intensidade.

O termo *containment* foi cunhado na política internacional americana por George F. Kennan em seu artigo *The Sources of Soviet Conduct* escrito em 1947 sob codinome de ‘X’, onde o autor sugeria que o principal elemento de qualquer política norte-americana face a Rússia deveria conter “a long-term, patient but firm and vigilant containment of Russian expansive tendencies”. Neste sentido, em 1947 o Presidente Harry Truman lançou a doutrina estratégica, que mais tarde levaria seu nome, a qual garantiria apoio econômico e militar a países que poderiam se tornar alvos da influência soviética e, além disso, tinha a finalidade de fortalecer o capitalismo americano bem como seus valores.

Em 7 de abril de 1950 foi publicada pelo Conselho de Segurança Nacional uma série de documentos intitulados ‘Objetivos e Programas dos Estados Unidos para Segurança Nacional’, conhecida como NSC-68. Estes documentos compuseram a postura a ser seguida pela política externa do país e influenciaram suas políticas por grande parte do período da Guerra Fria. O principal argumento era o de que a União Soviética tinha possibilidades de aumentar seu poder bélico adquirindo mais armas, incluindo armas nucleares, e a melhor resposta para esta ação seria a construção maciça do arsenal militar americano. Assim, de acordo com a NSC-68:

3 Cronologicamente, foram Presidentes dos EUA no período: Harry S. Truman (1945 a 1953), Dwight D. Eisenhower (1953 a 1961), John F. Kennedy (1961 a 1963), Lyndon B. Johnson (1963 a 1969), Richard Nixon (1969 a 1974), Gerald Ford (1974 a 1977), Jimmy Carter (1977 a 1981), Ronald Reagan (1981 a 1989) e George H.W. Bush (1989 a 1993).

4 Na Europa a contenção se deu pelo emprego do plano Marshall, que foi um pacote de ajuda econômica e financeira oferecido aos países aliados para sua reconstrução no pós-Guerra Fria. Os Estados Unidos visavam com isso rebater atitudes contEstadoras dos regimes europeus ocidentais, combatendo que o ideário comunista pudesse se expandir também para estes países. O plano Marshall iniciou-se durante o governo de Harry Truman em 1947 e foi aplicado até 1951 possibilitando um crescimento considerável das economias européias e a consolidação do capitalismo na região. Outra atitude ligada à idéia da contenção foi a criação da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) em 1949 formando uma aliança militar que visava contrapor-se ao poderia soviético através do auxílio mútuo entre seus membros em caso de ataques a qualquer um deles.

As for the policy of “containment,” it is one which seeks by all means short of war to (1) block further expansion of Soviet power, (2) expose the falsities of Soviet pretensions, (3) induce a retraction of the Kremlin’s control and influence, and (4) in general, so foster the seeds of destruction within the Soviet system that the Kremlin is brought at least to the point of modifying its behavior to conform to generally accepted international standards. (...) In the concept of “containment,” the maintenance of a strong military posture is deemed to be essential for two reasons: (1) as an ultimate guarantee of our national security and (2) as an indispensable backdrop to the conduct of the policy of “containment.” Without superior aggregate military strength, in being and readily mobilizable, a policy of “containment”— which is in effect a policy of calculated and gradual coercion—is no more than a policy of bluff.

De acordo com John Lewis Gaddis (1982) existiram cinco grandes códigos geopolíticos durante a Guerra Fria:

a) A estratégia da contenção, articulada por George Keenan entre 1947 e 1949 e implementada pela administração Truman;

b) As atitudes que se seguiram após a publicação da NSC-68, colocadas a prova entre 1950 e 1953 como um resultado da guerra da Coreia;

c) O *new look* promovido na gestão Eisenhower, que durou até 1961, o qual se baseava em cinco pontos principais: a resposta assimétrica, ou seja, reagir ao adversário utilizando meios incertos, considerando a possibilidade do uso de armas nucleares; reforço das alianças; uso da guerra psicológica lançando mão da retórica, do discurso e da propaganda; uso de ações secretas, principalmente em países do Terceiro Mundo e tentativa de aumento das negociações com a URSS;

d) A estratégia de Kennedy da resposta flexível, colocada em prática até 1969, a qual dava maior ênfase a uma política calibrada e o retorno à resposta simétrica com relação à URSS enfatizando outros instrumentos que não militares para a contenção;

e) O complexo de idéias delineado por Nixon e Kissinger nos anos 70, que continuou nos governos Ford e Carter que caracterizaram o que se convencionou chamar de *détente*, a qual visava uma maior flexibilização nas relações com a URSS e a coexistência com outros regimes comunistas, isto, ainda visando restringir a atuação soviética, mas também procurando incluí-la em compromissos com a ordem mundial a fim de equilibrar uma estrutura multilateral capaz de garantir a paz. Eram padrões diferentes em termos de grau de aplicação da política da contenção.

Com Ronald Reagan, o último Presidente que governou sob o espectro da Guerra Fria, há um retorno à prática de uma política externa agressiva com relação à oposição contra a URSS e ao combate ao comunismo, tendência que se mostrou contrária ao projeto da *détente*, da

convivência pacífica entre as superpotências estimulada por governos anteriores. Reagan declarou a União Soviética como um *evil empire*, recusou-se a negociar com Brejnev a respeito de reduções armamentistas e aumentou os gastos militares, anunciando projetos ousados tais como a Iniciativa de Defesa Estratégica (STRATEGIC DEFENSE INICIATIVE - SDI), conhecido também como projeto Guerra nas Estrelas, o qual visava à construção de um sistema antimísseis (SLANTCHEV, 2005, p.2). Reagan acreditava que a própria Guerra Fria tinha se tornado uma convenção, ou seja, que diversos líderes mundiais haviam se conformado com aquela situação, e procurou romper com esta mentalidade (GADDIS, 2005, p.214-220)

Entende-se que as estratégias da contenção e da dissuasão eram exequíveis, visto que o inimigo era identificado, para os EUA, no expansionismo comunista da URSS. Ao mesmo tempo, pode-se afirmar que a estratégia funcionou, porque ambos os beligerantes agiam de acordo com os mesmos termos, ou seja, ambos eram atores estatais que detinham atitudes reconhecidas e aceitas entre si, permeadas por regras de conduta comuns para a guerra, além disso, o fato de envolver o poder nuclear restringia que o confronto fosse de fato desempenhado, já que os meios militares nucleares e tradicionais, ofensivos e defensivos de ambos os países eram mutuamente reconhecidos, ao mesmo tempo em que era conhecida a capacidade destrutiva de uma bomba nuclear e o medo da destruição total servia como parâmetro e ponto de equilíbrio no conflito.

A partir do enfraquecimento da URSS nos anos 1980 e seu desmembramento em 1991, os EUA permaneceram numa posição de poder privilegiada, mantendo-se como a única superpotência mundial. Este fator trouxe uma nova necessidade, a de se reformular estratégias e prioridades na agenda de segurança a fim de adaptá-la ao contexto do pós-Guerra Fria.

Algumas cenas são marcantes e características do cenário de fim da Guerra Fria, dentre elas a queda do Muro de Berlim em 1989, precedida pelos processos de reformas internas na URSS⁵ e a intensificação da liberalização na Europa Central e do Leste, as crises internas sofridas pelo bloco soviético que vai perdendo forças, desagregando-se totalmente em 25 de dezembro de 1991.⁶

5 Mikhail Gorbachev foi indicado como Secretário-Geral do Comitê Central do Partido Comunista da União Soviética em 1985, permanecendo posto até 1991. O governante foi o responsável por instaurar uma série de reformas econômicas e políticas, nomeadamente a Glasnost, associada a uma maior transparência e liberdade de discurso, e a Perestroika, referente a uma reestruturação econômica. Estas reformas, em última instância, colaboraram para a dissolução do Partido Comunista no país, bem como para a desagregação dos países membros da União Soviética.

6 O processo de independência das Repúblicas Soviéticas passa a se tornar visível a partir de 1988. Estônia, Letônia e Lituânia são predecessores de movimentos separatistas. Em 8 de dezembro de 1991 os Presidentes da Ucrânia, Rússia e Bielorrússia se encontram, decretam o fim da URSS e criam a CEI (Comunidade dos Estados Independentes) que seria integrada por grande parte dos ex-membros da URSS.

Simultaneamente, os EUA e o bloco aliado se fortaleceram, possibilitando que os Estados Unidos se consolidassem como a superpotência restante. É a partir deste novo contexto que os EUA precisarão repensar suas estratégias e prioridades, investindo na construção de uma nova ordem mundial fundamentada nos valores liberais-democráticos e no capitalismo.

1.2.1 Fim da Guerra Fria: Uma nova ordem mundial?

O início dos anos 1990 foi uma fase de mudanças nas prioridades da agenda internacional. O cenário internacional se tornou mais amplo e, novos fenômenos, tais como a globalização, a interdependência e a securitização de novos temas ganharam destaque; ao mesmo tempo, com a queda da URSS e o arrefecimento da ameaça comunista, não era possível definir a existência de um novo inimigo imediato capaz de colocar em risco a segurança dos Estados Unidos⁷.

Os Estados Unidos enfrentaram uma fase de redefinição de suas prioridades e, naquele momento, pairavam dúvidas sobre qual seria o papel da potência no novo cenário global. Diversos debates⁸ foram lançados sobre o tema e o posicionamento dos teóricos e figuras políticas abrangeu, em linhas gerais, desde aqueles que defendiam o isolacionismo do país e seu desengajamento dos compromissos internacionais assumidos durante a Guerra Fria, àqueles que acreditavam na consolidação da hegemonia americana, bem como de seu papel como ordenador do sistema internacional.

Questionamentos a respeito da formatação de uma nova ordem mundial permaneceram na cena internacional com a queda da ordem bipolar. Alguns autores defendem que sua estrutura seria mantida no nível unipolar, com os EUA permanecendo como centro hegemônico, outros defendem o nível multipolar, ou seja, uma série de potências se contra-balanceariam num

⁷ O debate a respeito da securitização de novos temas tornou-se mais freqüente no pós-Guerra Fria e abrange a expansão das ameaças internacionais para temas não-convencionais, ou seja, essencialmente, não militares. A segurança é vista como algo subjetivamente perceptível, e pode ser afetada por ameaças estatais, bem como não estatais, e ao mesmo tempo, podem ter origens tanto em questões militares quanto àquelas de natureza econômica, política, social e ambiental, como por exemplo, a questão da pobreza, catástrofes climáticas, migrações, refugiados, as quais, ainda que sejam questões domésticas dos Estados tem reflexos internacionais, e devido a sua periculosidade e complexidade, deveriam ser incluídos na pauta dos estudos de segurança (Cf. BUZAN; WAVER; JAAP, 1998). Deve-se ressaltar que para teóricos contrários a esta posição defendem que os estudos de segurança devem ser mantidos em sua essência militar e estratégica.(Cf. WALT, 1991).

⁸ Deve-se destacar aqui a tese lançada por Francis Fukuyama (1989) exacerbando o “Fim da história”, a questão da “Ascensão e queda das Grandes Potências”, de Paul Kennedy (1980), e os artigos de Charles Krauthammer (1991) ressaltando a questão do momento unipolar vivido pelos EUA que deveria ser consolidado.

concerto em que não haveria uma potência única dominante, e uma tendência híbrida, defendida por Huntington (1999), que seria o unimultipolarismo, descrito como um sistema híbrido formado por uma superpotência global, os Estados Unidos, e em segundo nível, várias potências regionais, tais como China, Rússia, Grã-Bretanha, França, Índia, Alemanha e Japão.

John Ikenberry (1996) afirma que existe um mito acerca do mundo pós-Guerra Fria. Muitos autores defendem que o fim do conflito bipolar culminaria com a emergência de uma nova ordem internacional mais complexa, porém, para o autor, o fim da Guerra Fria não representa uma grande mudança no cenário internacional, mas apenas uma continuidade daquilo que já fora delineado na década de 40, ou seja, as relações entre as democracias continuam sendo o centro do sistema internacional ocidentalizado. Neste sentido, Ikenberry pontua que:

The common wisdom is wrong. What ended with the Cold War was bipolarity, the nuclear stalemate, and decades of containment of the Soviet Union--seemingly the most dramatic and consequential features of the postwar era. But the world order created in the middle to late 1940s endures, more extensive and in some respects more robust than during its Cold War years. Its basic principles, which deal with organization and relations among the Western liberal democracies, are alive and well (IKENBERRY, 1996, p.80).

Ainda de acordo com Ikenberry (1996, p.81), o desafio imposto aos EUA no pós-Guerra Fria não seria imaginar ou criar uma nova ordem, mas retomar e renovar aquela criada com a vitória dos países aliados na Segunda Guerra Mundial. Esta ordem inclui o comprometimento com uma economia aberta de mercado regulamentada multilateralmente, a garantia da segurança internacional através da cooperação via organismos internacionais (especialmente a ONU) capazes de congregarem países democráticos e restringir a emergência de novos conflitos e facilitar a integração entre os países. A partir disto, os EUA, seguidos pela Europa Ocidental e Japão, seriam responsáveis por reforçar as bases para a construção de uma ordem duradoura no cenário pós Segunda Guerra Mundial, por meio do compartilhamento dos valores liberais democráticos e operando através de instituições multilaterais. Com isto, a chamada nova ordem não representaria um mar inexplorado pelos Estados Unidos, sendo, na verdade, uma representação de um mundo arquitetado por eles.

Percebe-se que, com o fim da Guerra Fria, os EUA tiveram sua preponderância corroborada, seja por sua superioridade militar, política e econômica perante os outros países do globo, seja por sua capacidade de difusão cultural que tornou sua língua, moeda e modo de vida

uma espécie de padrão social e econômico aceito internacionalmente. Neste sentido, Walter Russel Mead (2002, p.10) adverte que:

The United States not only won the Cold War, it diffused it's language, culture and products worldwide-the American dollar became the international medium of finance; the American language became the lingua franca of world business; American popular culture and American consumer products dominated world media and world markets. The United States is not only the sole global power, its values inform a global consensus, and it dominates to an unprecent degree the formation of the first truly global civilization our planet has known.

Como já foi considerado, não havia a percepção clara de um inimigo capaz de ameaçar os Estados Unidos no início dos anos 1990. Muitas vezes este inimigo foi identificado na própria anarquia do sistema internacional, ou em Estados que teriam potencial para ameaçar os EUA, vistos como Estados hostis que deveriam ter sua expansão contida⁹.

Tendo isto em vista, pode-se dividir estes Estados em dois grupos: os Estados fortes, que poderiam emergir como um rival global, contrastando com o poder americano¹⁰, e os Estados menores e mais fracos, com sua política interna desregulada, déficits no monopólio Estatal do uso da força, governados em sistemas ditatoriais, alvos de guerras civis e crises humanitárias, as quais impõem riscos não apenas aos EUA, mas ao sistema internacional como um todo, chamados de *rogue states*¹¹, tais como o Iraque, Irã e a Coreia do Norte.

Permeando o debate dos futuros padrões de conflito no pós-Guerra Fria, Francis Fukuyama (1989, p.1) compôs sua tese do “Fim da história” a qual argumenta que a vitória da Guerra Fria pelos EUA sinaliza “the end point of mankind's ideological evolution and the universalization of Western liberal democracy as the final form of human government”. Nestas condições, os conflitos envolvendo as potências do mundo pós-histórico, ou seja, aquelas que foram capazes de internalizar os valores e instituições da democracia liberal, desapareceriam, o

9 Anarquia neste sentido é entendida como a ausência de uma instância de poder soberana supranacional que tenha capacidade de ordenar o sistema internacional. Para maiores informações leia-se BULL, Hedley (2003).

10 No início dos anos 90 acreditou-se que o Japão poderia ser este novo rival, e após algum tempo, autores defendem que a China teria esse potencial.

11 A expressão Rogue State passou a ser usada com certa frequência por membros do staff governamental norte-americano especialmente no cenário do pós-Guerra Fria, e com maior frequência no governo George W. H. Bush (2001-2009). Estes Estados “delinquentes” são considerados ameaças a paz mundial na medida em que são formados por governos autoritários que restringem e agredem os Direitos Humanos, podem fornecer apoio a grupos terroristas e produzir e possivelmente utilizar armas de destruição em massa. O conceito foi alvo de críticas de autores que costumam afirmar que os EUA usam o termo para angariar apoio e justificar ações, militares ou não, que tenham como alvo esses países. Na verdade esses países não necessariamente representariam uma ameaça à paz mundial, mas sim colocariam a hegemonia americana em xeque na medida em que são hostis aos EUA (CHOMSKY, 1998; DERRIDA, 2003; LIND, 2007).

que não aconteceria com os países ainda parte do período histórico. Nesta lógica, conflitos entre grandes potências ocidentais tenderiam a deixar de existir, enquanto que conflitos étnicos, violências trazidas pelo nacionalismo, terrorismo e guerras de libertação nacional, continuariam sendo um item importante na agenda de segurança internacional, uma vez que estes são impulsos duradouros que persistem nos países que não alcançaram o fim da história, ou naqueles que ainda encontram-se em período de transição.

Huntington (1993, p.22) defende que a fundamental fonte de conflito no novo mundo pós-Guerra Fria não seria primariamente econômica ou ideológica, mas, essencialmente cultural. Assim, o autor afirma que¹² “Nation states will remain the most powerful actor in world affairs, but the principal conflicts of global politics occur between nations and groups of different civilizations. The clash of civilizations will dominate global politics”.

Huntington (1993, p.25-29) afirma, ainda, que as civilizações entrarão em choque em decorrência das divergências culturais existentes entre elas. A principal justificativa para isto é que a partir de processos de enfraquecimento do Estado como fonte de identidade, haverá abertura de um vácuo de poder promovido pela ausência Estatal. Esta lacuna abrirá espaço para que outras fontes de identificação tais como a religião e a cultura tomem o espaço em aberto. A partir disso, o resultado poderá ser o renascimento de fundamentalismos, o aumento de consciência em populações não ocidentais sobre sua cultura e a hostilização aos padrões ocidentais, o que promoverá um movimento de construção de um mundo em modos não-ocidentais, bem como o crescimento dos regionalismos. Esta situação levaria inevitavelmente a conflitos entre as diferentes identidades, configurando a principal fonte de conflitos no mundo pós-Guerra Fria.

A discussão sobre quais tipos de conflitos e ameaças seriam constantes a partir do fim do conflito bipolar torna-se relevante para que possamos compreender quais serão os desafios em segurança a serem enfrentados pelos Estados Unidos no novo cenário. A história de fato não acabou e o que se percebe é a intensificação de conflitos intra-estatais, ameaças transnacionais tais como o terrorismo internacional, o crime organizado internacional, o tráfico de drogas e a proliferação de armas de destruição em massa.

12 Para Huntington o termo civilização refere-se à entidades de identidade culturais, sendo definido como “by common objectives elements, such as language, history, religion, custom, institutions, and by the subjective self-identification of people” (HUNTINGTON, 1993, p.24).

A maior parte destas problemáticas é descrita no nível teórico como “Novas Ameaças”, e os conflitos decorrentes destas como “Novas Guerras”. Sua categorização tem tido amplo debate acadêmico e político, o qual será exposto no próximo tópico.

1.2.2 Novas guerras e novas ameaças

A guerra clássica tem em Clausewitz seu maior expositor. O autor escreve sua obra tendo em vista as mudanças ocorridas com a formação do exército napoleônico e as guerras de conquista e resistência na Europa no período de 1799 a 1815. De acordo com Clausewitz a arte da guerra, ou seja, a condução da guerra, versa sobre a capacidade do general em saber usar os recursos no combate, englobando todas as atividades que a guerra suscita.

Na política externa dos Estados existem, essencialmente, dois princípios que regem suas relações com outros Estados, a guerra, e a diplomacia, vistas como instrumentos da política na consecução de seus objetivos. O que diferencia estes dois instrumentos são os meios que empregam, sendo que a peculiaridade da guerra é o uso da força. Conforme nos apresenta Clausewitz (1996, p.7), “A guerra é, pois um ato de violência destinado a forçar o adversário a submeter-se à nossa vontade”.

Para este teórico, a guerra surge sempre de uma situação política e só resulta de um motivo político, sendo, portanto, um ato político. “Todavia se fosse um ato completamente autônomo, uma manifestação de violência absoluta, tal como se poderia concluir de seu puro conceito, a guerra tomaria o lugar da política (...) e esta proposição é radicalmente falsa” (CLAUSEWITIZ, 1996, p.26).

Clausewitz (1996, p.17) defende que a guerra é um verdadeiro instrumento político, uma continuação das relações políticas, uma realização desta por outros meios. Neste sentido, o objetivo político fornece a dimensão do fim a ser atingido pela ação militar, assim como os esforços necessários para tal.

A Guerra é um instrumento da política; ela traz necessariamente a marca dessa política; ela deve avaliar tudo à imagem da política. A condução da guerra é, pois, nas suas grandes linhas, a própria política, que toma da espada em vez da pena, sem deixar por isso de pensar segundo as suas próprias leis (CLAUSEWITZ, 1996, p.878).

Assim, a natureza da guerra baseia-se no uso, ou ameaça do uso, da força, a fim de submeter o outro à nossa vontade. Neste panorama clássico as Forças Armadas representam o braço armado Estatal com objetivos específicos, direcionados, geralmente a influenciar o comportamento de outros Estados. Desta maneira, o Estado é visto como impulsionador legítimo das guerras por ter o monopólio legítimo do uso da força. Igualmente, o uso da violência deve ser exercido por entidades reconhecidas e legítimas, as quais atuam em uniformes e fardas que os diferenciam do restante da população civil, seguindo códigos de conduta na guerra os quais têm sido desenvolvidos e ampliados com o passar dos anos.¹³

Tendo em vista a noção clássica de guerra, durante os anos 1990 o debate a respeito da configuração dos conflitos internacionais a partir do fim da Guerra Fria ganhou destaque, favorecendo o estudo do que se convencionou chamar de ‘Novas Guerras’. Mas, afinal, o que seria uma nova guerra? Nova com relação a quê? A tentativa de se encontrar uma resposta a essas perguntas colocou diversos cientistas políticos e pesquisadores em debate, ponderando sobre as características tradicionais do fenômeno bélico e as características que diferenciam a guerra no cenário contemporâneo. Munidos de um aparato teórico e empírico relevante, esses autores contribuíram para a compreensão dos conflitos contemporâneos.

Autores tais como Martin Van Creveld (1991), Mary Kaldor (1999), K. J. Holsti (1996) e Herfried Münkler (2005), ainda que de maneira diferenciada, acreditam que as ameaças contemporâneas não mais correspondem ao modelo visto até o final da Segunda Guerra Mundial. Neste período, a maioria das guerras se desencadeou entre as grandes potências num cenário majoritariamente europeu, o inimigo era identificável, tratava-se geralmente de outro Estado cujo governante maior declarava as guerras, sendo reconhecido como interlocutor de uma nação que lutava com combatentes fardados, os quais usavam as táticas tradicionais de guerra, e havia a diferenciação clara entre soldado e civil. Nas “novas guerras” grande parte do cenário de guerra foi migrada da Europa Ocidental para África, Américas Central e do Sul e leste europeu.

13 Podemos citar aqui alguns exemplos de documentos elaborados com a finalidade de reduzir a emergência da guerra, assim como, limitá-la: A primeira Convenção de Genebra, de 22 de junho de 1864 a qual inaugurou o que se chama hoje de direito humanitário internacional. O direito de guerra e de paz passa a ser dividido em direito preventivo de guerra (*jus ad bellum*) que é o campo da lei que define as razões legítimas para que um Estado entre em guerra, e, direito da situação ou Estado de guerra (*jus in bello*) o qual vigora durante o conflito, regulando como as guerras serão perpetradas e estabelecendo limites para sua execução. Após a primeira Convenção de Genebra, outros tratados com teor semelhante foram assinados tais como a convenção relativa ao tratamento dos prisioneiros de guerra (1929), a proibição do uso de armas bacteriológicas e gases venenos durante a guerra (1925), o tratado de Paris, ou Briand Kellog de 27 de agosto de 1928 que renuncia a guerra como instrumento de política nacional, entre outros.

Segundo Mary Kaldor (1999), uma das maiores referências na temática das novas guerras, durante os anos 1980 e 1990 foi constituído um novo tipo de violência organizada que caracteriza os novos conflitos. Novo, porque se afasta da concepção clássica de guerra, qual seja, a de que a guerra é um ato de violência que ocorre entre Estados com uma motivação política. Além disso, a autora argumenta que as novas guerras são produtos do final da Guerra Fria devido à maior disponibilidade de armas, à descrença nas idéias socialistas, à desintegração dos impérios totalitários e por fim à retirada do apoio aos Estados dependentes da ajuda americana ou soviética. Isso contribuiu para constituir uma espécie de vácuo de poder nestas regiões, as quais são hoje os maiores teatros das novas guerras.

As novas guerras configuram-se como conflitos intra-estatais, os quais podem se expandir para além de suas fronteiras e colocam em xeque os pilares do Estado westfaliano¹⁴ e podem ser contrastadas com as “velhas guerras” em termos de objetivos, métodos e formas de financiamento.

Para Kaldor (1999), os objetivos são considerados em termos de identidade política, cultural e étnica, em contraste com os objetivos majoritariamente políticos, geopolíticos e ideológicos da era anterior. Assim, referem-se à reivindicação de poder por parte de identidades particulares em termos de nação, tribo ou religião, resultados da crescente impotência e falta de legitimidade das classes políticas instituídas localmente. Estes conflitos surgem no contexto de erosão da autonomia e soberania Estatal, havendo a quebra do monopólio do uso da força exclusivamente pelo Estado. Ainda que as Novas Guerras estejam concentradas na África, Leste Europeu e Ásia elas são consideradas um fenômeno global, não apenas por suas conexões, ou por suas conseqüências, mas também por serem encontradas em todas as regiões do globo, inclusive na América do Norte e na Europa Ocidental e, por serem facilmente visualizadas em decorrência da capacidade de difusão da mídia, tornando-se focos de exigências generalizadas por parte da comunidade internacional que demanda uma resolução aos organismos internacionais.

Os meios comuns das novas guerras são o uso de táticas de guerrilha e insurgência através da expansão de emprego de métodos que provoquem terror e medo, sejam eles políticos, econômicos ou psicológicos. Deve-se enfatizar que, para os teóricos das novas guerras, o uso de

14 Com a paz de Westfália em 1648 dá-se o início formal a Idade Moderna, e este tratado finaliza 30 anos de guerras ocorridas na Europa devido a motivos religiosos. Este tratado é conhecido como o momento histórico em que é criado um novo ordenamento jurídico, político e religioso europeu. Estrutura-se a partir de então o moderno sistema de Estados baseado no conceito de soberania nacional, não intervenção e igualdade de direitos interestatais.

métodos não convencionais nos conflitos não são fatos novos, haja vista que já eram utilizados em períodos anteriores, como, por exemplo, as táticas empregadas pelos guerrilheiros sul-vietnamitas na Guerra do Vietnã (1959-1975).

As unidades combatentes também são diversas, porque incluem desde grupos paramilitares, *warlords* locais, gangues criminosas, forças policiais, tropas multinacionais regulares, atuando com autorização de organismos internacionais, grupos mercenários e até mesmo uso das Forças Armadas estatais, sozinhas ou em conjunto com estes outros grupos.

Nestes casos, na maioria das vezes não existe uma liderança oficial unívoca e, tampouco uma declaração oficial de guerra, sendo que o soldado e o civil dificilmente são diferenciados, até porque não usam uniformes. A fonte de financiamentos é costumeiramente ilegal, proveniente do crime organizado e pilhagens, e, a forma da guerra é característica de conflitos assimétricos, lançando mão de artifícios tais como a guerrilha e o terrorismo. Neste sentido, Holsti (1996, p. 36-37) descreve as particularidades destes conflitos:

(...) There are no fronts, campaigns, bases, uniforms, neither respect to the territorial limits of the State. (...) The weak should resort to cunning, and frequently to the crime, to gather funds for bombs construction, murders and massacres. Prisoners are used as hostages in order to obtain political earnings; terrorist incidents are used to acquire publicity and not necessarily to defeat an enemy armed force. The terror also is used to intimidate the “collaborators” and the indifferent.

Segundo Saint Pierre e Bigatão (2008, p.36-37), nestes casos de guerras intraestatais, devido à variedade de autores, a ausência de uma declaração de guerra, a não diferenciação clara entre combatente e não-combatente, a não delimitação do campo de batalha e nem das ações dos grupos armados, tampouco o respeito a convenções internacionais e a normas de proteção do indivíduo, é praticamente impossível diferenciar com precisão o que seria um ato bélico, um crime de guerra ou de criminalidade, tornando esses conflitos verdadeiros problemas de segurança pública.

Quanto à forma de financiamento, os recursos das novas guerras provêm da economia paralela, ou seja, de formas ilegais de fazer dinheiro. Ao contrário das guerras tradicionais em que a economia de guerra era centralizada, totalizadora e autárquica, mantidas por recursos oriundos essencialmente do recolhimento de impostos, a economia das novas guerras é descentralizada, altamente dependente da predação interna e de recursos externos.

Estes recursos são oriundos da pilhagem, do mercado negro e de contribuições fornecidas por Estados favoráveis e/ou apoiadores da causa dos precursores do conflito, ou, ainda por Estados que dependem das contribuições destes grupos. Outra maneira de arrecadar fundos nestes conflitos é a ‘taxação’ feita a organismos de assistência humanitária, comércio ilegal de armas, drogas ou *commodities* valiosas tais como petróleo ou diamantes (KALDOR, 1999; MÜNKLER, 2005).

Pode-se afirmar que as principais características diferenciadoras das novas guerras são a desestatização das forças militares, ou seja, não há frentes de guerra específicas nem combates travados unicamente por militares, os quais perdem o monopólio do uso da força; e a autonomização das formas de violência que se privatizam, o que faz com que os exércitos regulares percam o controle do curso da guerra, a qual passa a ser manejada também por outros atores. Assim, o uso de formas de violência, antes subordinadas à estratégia e à política Estatal e executadas na forma habitual dos exércitos regulares, agora adquire uma dimensão estratégica própria e autônoma (MÜNKLER, 2005, p.3).

Como pontuado no início deste tópico, K. J. Holsti (1996) chama as novas guerras de “guerras de terceiro tipo”, diferenciando-as das guerras de primeiro tipo, isto é, aquelas que ocorreram antes da formação do Estado moderno, ou seja, as guerras medievais e feudais; e de segundo tipo, que são as guerras entre os já instituídos Estados modernos, cujo teórico representante é Clausewitz, e os maiores exemplos são as duas Grandes Guerras Mundiais. O argumento central do autor endossa que a segurança entre Estados do Terceiro Mundo tem se tornado dependente da segurança doméstica destes Estados. Para ele, a ameaça de guerras entre Estados tem diminuído enquanto que os conflitos no interior de Estados aumentaram, sendo que a tentativa de conquista do Kuwait por Saddam Hussein em 1990 pode ser considerada como o último exemplo do século XX de agressão militar no estilo clássico inter-estatal.

Comparando a guerra nos moldes clássicos e as guerras no pós-1945, Holsti (1996, 1996, p.20) afirma que as guerras tradicionais têm regularidade temporal, o que significa dizer que elas possuem, geralmente, um marco definidor de seu começo, tal como uma crise que não foi solucionada diplomaticamente, a qual é seguida por um ultimato ou um incidente militar levando a uma declaração de guerra. Em seguida à declaração, começam os combates armados e com o fim do conflito a parte vencida aceita um armistício formal ou é estabelecido um acordo de paz, sendo ambos negociados pelas partes envolvidas, podendo ou não envolver mediadores.

Já as típicas guerras que ocorreram após 1945 têm um perfil diferente. Não há uma única crise que preceda a guerra, a qual não começa numa data específica, igualmente, não há declaração de guerra e dificilmente estes conflitos terminam em acordos de paz. (HOLSTI, 1996, p.20).

Para chegar à conclusão de que as guerras de terceiro tipo são aquelas que passam a dominar o cenário pós-Guerra Fria, Holsti (1996) faz uma série de estudos empíricos por meio de estatísticas. Ele relaciona todas as guerras que ocorreram entre 1945 e 1995, separando-as em três categorias: padrão Estado contra Estado; guerras de Estado-nação, incluindo casos de resistência armada com motivações étnicas, lingüísticas e religiosas, freqüentemente com intenções separatistas; e guerras internas.¹⁵

Das cento e sessenta e quatro guerras ocorridas no período, quase 77% dos conflitos tratavam de guerra no interior dos Estados. Além disso, se for considerado que a maioria das intervenções de Estados em outros Estados resultaram de rebeliões internas, tal como o caso da intervenção americana no Vietnã e a soviética na Hungria e no Afeganistão, as guerras puramente entre Estados representariam apenas 18% do total no período, o que corrobora sua tese de que as guerras intra-estatais são aquelas que dominam o cenário internacional no pós-Guerra Fria.

Martin Van Creveld (1991), com uma postura um pouco mais radical, defende a idéia de que a concepção de guerra delineada por Clausewitz é obsoleta, pretendendo apresentar um novo panorama para se pensar a guerra, a partir do que ele chama de conflitos de baixa intensidade, o *low-intensity conflicts*.

De acordo com a doutrina militar norte-americana, os conflitos de baixa intensidade são confrontos político-militares intra-estatais, numa dinâmica que está abaixo das guerras convencionais. Estes conflitos se estendem ao uso de Forças Armadas bem como o uso privado da força por grupos subversivos, guerrilhas urbanas, insurgentes, grupos vigilantes tais como esquadrões da morte, revolucionários e terroristas.

Eles estão concentrados em sua maioria no Terceiro Mundo, mas têm implicações de segurança global e regional. O uso de tecnologia e a disponibilidade de armas nucleares,

¹⁵ Foram excluídas do estudo as guerras relativas à descolonização.

biológicas ou químicas são considerados como um sério problema nas *low intensity conflicts* (LICs), o que as torna ainda mais perigosas, na visão dos EUA¹⁶.

Compreende-se que os conflitos de baixa intensidade são guerras não convencionais, num ambiente com forças irregulares e que não ocorrem entre potências. Do ponto de vista americano, são consideradas como de baixa intensidade, pois, em caso de necessidade de intervenção americana, esta requeria pouco esforço militar. Todavia, ao mesmo tempo, para o país afetado a guerra adquire formato de guerra total, um conflito de alta intensidade. É um termo subjetivo que leva em conta principalmente a perspectiva americana sobre um dado conflito e foi usado pela primeira vez para descrever os conflitos que ocorriam na periferia do sistema internacional, em decorrência da Guerra Fria.

Crevelde (1991) apresenta no final do livro *'The transformation of war'* sua percepção sobre como as guerras serão configuradas no futuro. Para ele, o lugar do Estado e, conseqüentemente do exército tradicional, será tomado por organizações bélicas de diferentes tipos, tais como os grupos que hoje chamamos de terroristas, guerrilhas ou piratas e, com isso, o papel deste na condução da guerra irá diminuir, visto que estes grupos formariam uma nova organização construída sobre uma base carismática e não institucional. Essa perda de monopólio Estatal será gradual e, para o autor, isto já está começando a acontecer, pois os atuais conflitos de baixa intensidade já assolam o mundo em desenvolvimento, no que seria o início de um processo que tende a perpetrar-se em escala global.

Exemplos de conflitos que se encaixam no perfil conceitual das Novas Guerras ocorreram na Somália (1977-2009), Bósnia (1992-1995), Ruanda (1990-1994) e Kosovo (1996-1999). Com resultados humanitários desastrosos, ondas de refugiados, genocídio e limpeza étnica, insurgência e guerra civil com raízes religiosas, nacionalistas e raciais, esses conflitos produziram grande número de mortos e chamaram a atenção internacional. Estes resultaram em intervenções lideradas pelas Nações Unidas e países parceiros, visando a diminuir o sofrimento de civis e interromper os conflitos a fim de estabelecer um cenário estável.

Ações como as campanhas aéreas lançadas pela Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN) em 1999 em reação aos conflitos no Kosovo, não podem ser chamadas de intervenções humanitárias, mas sim *spectacle wars*. São guerras lançadas por potências, com alto uso de

¹⁶ Para maiores informações, consulte: United States Department of the Army (5 December 1990), Field Manual 100-20: Military Operations in Low Intensity Conflict. Disponível em: <http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/army/fm/100-20/10020ch1.htm#s_9> Acesso em 10 de out. 2008.

tecnologia, as quais são continuidades ao que já se via como padrão nas guerras¹⁷. As verdadeiras intervenções humanitárias, ou *international law enforcement*, são ações direcionadas com a única finalidade de proteger as pessoas, prevenir violações dos direitos humanos e não combater um inimigo; seria um tipo esforço predominantemente defensivo, como ocorre no Timor Leste, e, de certa maneira na Bósnia (KALDOR, 2000, KALDOR, 2000, p.21).

Os autores de vertentes clássicas não acreditam que exista um novo padrão de guerras no cenário mundial. Para eles¹⁸, a natureza da guerra, fundamentada na possibilidade do uso da força, permanece inalterada, seja enquanto conflito regular, quando se trata de guerra entre Estados, ou irregular, guerras internas ou guerras travadas por inimigos não convencionais. Assim, os princípios gerais que definem a estratégia e a guerra já delineadas pelos autores clássicos são compreendidos como aplicáveis a qualquer tipo de conflito; isto implica em afirmar que não existiriam conflitos pós-clausewitizianos, como afirmam os teóricos das novas guerras.

Tendo isto em vista, assegura Colin Gray (2006) que a noção de inimigo irregular ou não convencional é ambígua, podendo referir-se tanto a inimigos que lutam de modo irregular, o que, em geral, pode ser feito tanto por inimigos não convencionais quanto por exércitos legitimamente constituídos, ou por inimigos que são definidos como irregulares ou não convencionais, por não serem oficialmente reconhecidos como grupo político. Neste sentido, Gray (2006) afirma que diversas guerras foram lutadas de maneira regular e irregular, às vezes simultaneamente, como fases em uma batalha, assim:

In practice, many wars have been waged both regularly and irregularly, sometimes simultaneously, and often with shifting emphases. (...)Political agitation, guerrilla warfare, and regular conventional combat may be distinct phases in a struggle, but they can be undertaken in parallel, and, if one has overreached, he can step back from a phase (GRAY, 2006, p.8).

Newman (2004) afirma que a distinção entre as formas clássicas de conflito e as novas formas é exagerada, por não dar o devido valor à pesquisa histórica. Com isso, o autor pontua

17 Em março de 1999 as forças da OTAN instituíram uma campanha sistemática de bombardeios aéreos contra alvos militares sérvios na Iugoslávia, a finalidade era obrigar o líder sérvio Slobodan Milosevic a assinar um acordo de paz, o Acordo de Rambouillet, que visava estabelecer a paz entre a Iugoslávia e a delegação representante da população de maioria albanesa de Kosovo. A ação, justificada especialmente pela questão do genocídio, não chegou a ser submetida ao Conselho de Segurança devido à probabilidade de não passar pelo veto russo. A ofensiva militar durou 78 dias, debilitando fortemente a infra-estrutura militar sérvia, resultando na assinatura do acordo de paz e a aceitação de sua implementação.

18 Cf. GRAY, 2005; GRAY, 2006; NEWMAN, 2004 e MELANDER, Eric, ÖBERG, Magnus e HALL, Jonathan, 2006.

que, apesar de contribuir para a explicação de tipos de conflitos contemporâneos, principalmente dando ênfase aos aspectos econômicos e sociais do conflito, alinhando a idéia de segurança ao desenvolvimento, a literatura das novas guerras não traz um padrão realmente inovador. Os fatores que caracterizam as novas guerras estiveram presentes nos conflitos dos últimos cem anos, em maior ou menor escala. Igualmente, a estrutura social, econômica, os objetivos, atores e o contexto espacial pouco mudaram e podem ser comparados a conflitos anteriores. O que diferencia as novas guerras é que os acadêmicos, políticos e analistas que fazem uso deste discurso conferem maior foco a estes fatores hoje do que se atribuía no passado.

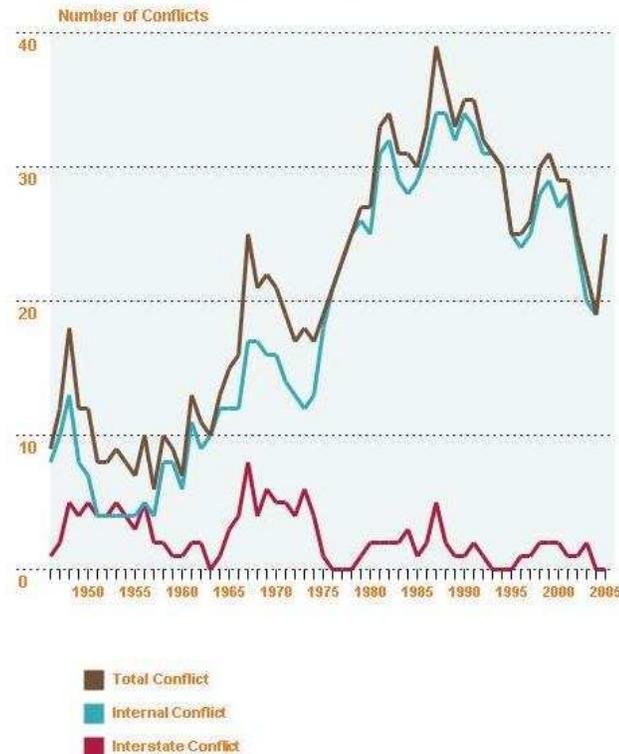
Newman (2004) debate com os teóricos das novas guerras argumentando contra algumas teses destes, quais sejam, a incidência de conflitos intra-estatais, que é descrita como ascendente no pós-Guerra Fria, principalmente por dados quantitativos como os desenvolvidos por Creveld; a questão das vítimas e o impacto humano que estariam piores a partir das novas guerras, e, a questão do financiamento, ou da economia de guerra¹⁹.

Retomando dados do Projeto sobre conflitos armados e intervenções da universidade de Maryland²⁰, Newman constata que a incidência, tanto de guerras civis intra-estatais quanto aquelas entre Estados, têm sido declinante desde o início dos anos 90, conforme pode ser visualizado no gráfico a seguir:

19 Nesse sentido, MELANDER, Eric, ÖBERG, Magnus e HALL, Jonathan (2006) efetuam uma pesquisa quantitativa e qualitativa visando debater com as premissas primordiais lançadas pelos autores das novas guerras, dentre elas a intensidade das batalhas e o número de civis mortos, refugiados e deslocados, a fim de refutar cada uma dessas premissas.

20 A Universidade de Maryland é centralizadora do Center for International Development and Conflict Management (CIDCM), um centro de pesquisas multidisciplinar que visa compreender e identificar conflitos em todo o mundo. Para maiores informações acesse: <<http://www.cidcm.umd.edu>>

GRÁFICO 1
Tendências globais em conflitos violentos, 1946-2005



Fonte: Center for International Development and Conflict Management: Peace and conflict 2008.

O gráfico 1 demonstra ainda que o fim da Guerra Fria, marcado pelo colapso da URSS em 1991, teve um efeito dramático no nível dos conflitos armados intraestatais, ao mesmo tempo em que os níveis dos conflitos interestatais declinaram sensivelmente, caindo cerca de 60% quando comparado às épocas de pico²¹.

Da mesma maneira, o gráfico a seguir, produto de estudos da UPPSALA²², demonstra a tendência numérica dos conflitos de 1946 a 2007. Estes são divididos em quatro tipos de conflitos armados: extrasistêmicos, que são aqueles que ocorrem entre um Estado e um grupo não-Estatal de fora de seu território, estes conflitos são, por definição, territoriais, haja vista que o lado governamental está lutando para manter o controle de um território de fora do sistema Estatal, são

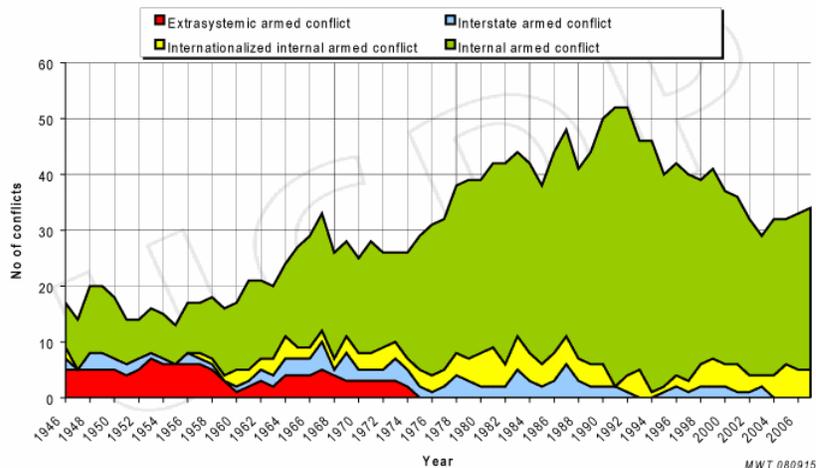
21 A tabela com a quantificação total dos conflitos decorrentes no período mapeados por este projeto pode ser acessada em <<http://www.cidcm.umd.edu/pc/chapter03/>>

22 O Uppsala Conflict Data Program (UCDP) é um programa de pesquisa apoiado pelo Department of Peace and Conflict Research da Uppsala University na Suécia. O programa faz a coleta contínua de dados sobre conflitos armados desde 1946 que passam a integrar uma base de dados completa e definida, além de integrar desde 1989 o relatório States in Armed Conflict do livro anual da SIPRI. Para maiores informações consulte: <<http://www.pcr.uu.se/research/UCDP/index.htm>>

as chamadas guerras coloniais ou imperiais; internacionalizados, os quais ocorrem entre um governo de um Estado e um ou mais grupos de oposição, havendo ainda intervenção de outros Estados; interestatais, ou seja, conflitos armados que ocorrem entre dois ou mais Estados; e internos, ou seja, aqueles que ocorrem entre o governo de um Estado e um ou mais grupos de oposição, sem que haja intervenção externa de outros Estados.

GRÁFICO 2

Ocorrência de conflitos categorizados em tipos (1946 – 2007)



Fonte: Uppsala Conflict data Program²³

O gráfico 2 demonstra que desde a Segunda Guerra Mundial o número de conflitos entre Estados tem se mantido relativamente baixo. As guerras extrasistêmicas, ou coloniais, desapareceram nos anos 70 e os conflitos intraestatais aumentaram numericamente até 1992, quando passam a diminuir. Este gráfico não inclui conflitos étnicos, genocídio, ou qualquer outro tipo de conflito onde nenhuma das partes seja um Estado.

Dados do SIPRI Yearbook²⁴ 2003 e 2008 demonstram que entre 1990 e 2005 apenas 4 dos 57 conflitos ativos no mundo realizaram-se entre Estados: Eritreia e Etiópia (1998 a 2000), Índia e Paquistão (1990 a 1992 e 1996 a 2003), Iraque e Kuwait (1991) e Iraque versus EUA e seus aliados. Ainda entre 2005 e 2007 não ocorreu nenhum novo conflito interestatal.

²³ Disponível em: <http://www.pcr.uu.se/research/UCDP/graphs/type_year.gif>

²⁴ O Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) é uma instituição de pesquisa independente que produz estudos nas áreas de segurança internacional, controle de armas e desarmamento. É um dos centros de pesquisa mais renomados e consistentes desta área, estabelecido deste 1966 na Suécia.

Quanto à questão das vítimas, Newman (2004, p.182) argumenta que, em termos de impacto do conflito para os civis, especialmente em casos de guerra civil, o uso deliberado de civis como alvos, seqüestro, limpeza étnica, violência sexual e outras atrocidades não são peculiares apenas às guerras que se sucederam no final do século XX, não sendo tampouco exclusivamente empregadas em casos de guerra civil.

Conflitos tais como as duas Grandes Guerras Mundiais também fizeram milhares de vítimas civis, sendo exemplos disto o genocídio armênio durante e após a Primeira Guerra Mundial²⁵, o holocausto judeu durante a Segunda Grande Guerra, a morte de milhares de civis nos conflitos entre o Japão e seus vizinhos asiáticos, bem como o bombardeio atômico a Hiroshima e Nagasaki²⁶ (NEWMAN, 2004, p.183).

Existe ainda o argumento dos autores das novas guerras de que o ataque a civis em conflitos intra-estatais é agora mais deliberado do que em qualquer outro momento da história, como exemplificado nos casos de Serra Leoa (1991), Somália (1986), Ruanda (1994) e Bósnia (1992). Porém, padrões similares de agressão a civis podem ser vistos em casos anteriores a este debate, tais como o conflito do Estado Independente do Congo entre 1886 e 1908 e a Revolução Mexicana que durou de 1910 a 1920 (NEWMAN, 2004, p.182-183).

No próximo gráfico é feita uma representação das tendências regionais e globais do número de mortos em conflitos de 1946 a 2002. Estes dados incluem soldados e civis mortos em combate.

De acordo com Lasiva e Gleditsch (2005), pesquisadores do International Peace Research Institute Oslo²⁷, durante os anos 80 as guerras civis na América Central foram influenciadas pela Guerra Fria. De 1946 a 2002 cinco guerras contabilizam mais da metade das mortes em conflitos,

25 Este caso, conhecido também como a Grande Calamidade, ou holocausto armênio ocorreu entre os anos de 1915 e 1918, incentivado pelo governo turco contra as populações armênias existentes no antigo Império otomano. De acordo com o Instituto Nacional Armênio (Armenian National Institute) "The Armenian people was subjected to deportation, expropriation, abduction, torture, massacre, and starvation. The great bulk of the Armenian population was forcibly removed from Armenia and Anatolia to Syria, where the vast majority was sent into the desert to die of thirst and hunger. Large numbers of Armenians were methodically massacred throughout the Ottoman Empire. Women and children were abducted and horribly abused. The entire wealth of the Armenian people was expropriated." Após finalizada a primeira Guerra as atrocidades contra os armênios foram retomadas, entre 1920 e 1923. Estima-se que de 1915 a 1923 cerca de um milhão e meio de armênios foram mortos. Para maiores informações visite o site <<http://www.armenian-genocide.org>> Acesso em 10 Out. 2008.

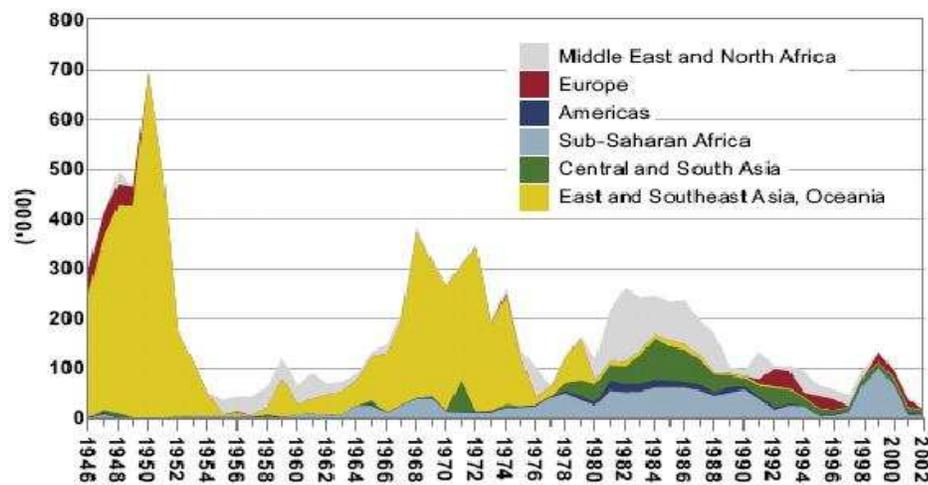
26 Estes bombardeios ocorreram no final da Segunda Guerra Mundial contra o império do Japão e foram realizados pela força aérea norte-americana sob as ordens do Presidente Harry S. Truman em 06 e 09 de agosto de 1945. As estimativas do número de mortos variam de 140 a 220 mil pessoas onde mais de 90% eram civis.

27 O International Peace Research Institute, Oslo (PRIO), é um instituto independente e internacional fundado em 1959 que produz pesquisas multidisciplinares nas áreas de conflitos e construção da paz. Para maiores informações acesse <<http://www.prio.no/>>

são elas: a guerra civil chinesa (1946-1949), a guerra da Coreia (1950-1953), a guerra do Vietnã (1955-1975), a guerra Irã-Iraque (1980-1988) e as guerras no Afeganistão (1978-2002). Estes conflitos envolveram grandes exércitos e armas convencionais, o que já não acontece nos conflitos contemporâneos, os quais configuram, na maioria, conflitos intra-estatais e que, apesar de devastadores, produziram menos mortos durante as batalhas do que em conflitos anteriores.

GRÁFICO 3

Número de mortos em batalhas, 1946-2002: Análises globais e regionais



Fonte: LACINA; GLEDITSCH. Monitoring Trends in Global Combat: A New Dataset of Battle deaths²⁸.

O contexto econômico e social, caracterizado pelos teóricos das novas guerras como em colapso, próprio dos ditos Estados falidos ou delinquentes, da mesma maneira, não deveria ser enxergado como algo realmente novo. A quebra do monopólio da força, o uso de mercenários e a atividade criminosa, tais como pilhagens e saques, são fatos recorrentes nas guerras do século XIX e XX. Exemplo disto seria a Guerra civil da Nigéria-Biafra que durou de 1967 a 1970, um conflito que envolveu civis como alvos das Forças Armadas e das milícias, deslocamento forçado de pessoas, antagonismos étnicos, interesses privados comerciais e exércitos privados (NEWMAN, 2004, p.184).

O problema principal da literatura das novas guerras se encontra da distinção que ela faz com as chamadas 'old wars'. Os teóricos das novas guerras parecem desconsiderar que padrões semelhantes aos vistos nas guerras intra-estatais contemporâneas retomam especificidades que

²⁸ Disponível em <<http://www.prio.no/CSCW/Research-and-Publications/Publication/?oid=59742>>

são comuns nas guerras que ocorreram no século XIX e início do século XX. Além disto, o uso da violência é a característica definidora das guerras e não se pode esperar que não haja derramamento de sangue em conflitos, sejam eles intra ou interestatais.

Na mesma direção, Gray (2006, p.52) afirma que não existem velhas ou novas guerras, mas apenas guerras e que a estratégia trabalha de maneira igual, seja para beligerantes regulares ou irregulares. As características do combate podem se alterar, mas o efeito estratégico define-se de maneira igual para qualquer tipo de beligerância, tendo em vista objetivos políticos previamente estabelecidos.

Assim: “The logic of strategy is the same for wars of all kinds, even though the styles and tools of combat will differ” (GRAY, 2006, p.52).

Ainda que não identifique as novas guerras como realmente inovadoras, Colin Gray (2005) reconhece que a maior parte das ameaças a serem enfrentadas pelas grandes potências, e especialmente pelos EUA, nos próximos anos serão os típicos de conflitos assimétricos, ou seja, as potências mundiais enfrentarão unidades políticas que possuem menor capacidade bélica e utilizarão de meios e estratégias não convencionais para enfrentar a superpotência. Outra questão importante é o fato de que estas novas guerras podem resultar em conflitos tradicionais entre Estados, seja em decorrência de intervenções de Estados terceiros nestes conflitos, com ou sem autorização das Nações Unidas, seja pela possível confrontação entre Estados que têm posturas divergentes sobre as ações que devem ser desempenhadas nestes conflitos, levando em consideração seus interesses nacionais.

Como já foi apontado anteriormente, a explosividade política para uma resposta sobre a definição de uma nova forma de guerra se tornou mais evidente a partir da eclosão de diversos conflitos intra-estatais na década de 1990, os quais suscitaram movimentações internacionais que visavam a intervir nos conflitos a fim de minorá-los com ações ditas humanitárias. Outro momento marcante se deu após os eventos de 11 de setembro de 2001 e a necessidade, colocada pelo governo norte-americano, de um combate generalizado do terrorismo internacional. De fato, desde os anos 1990²⁹ o terrorismo já se tornara mais constante, contudo, os atentados de 11 de

29 Alguns exemplos de ataques terroristas nos anos 1990 foram: ataques com bombas no World Trade Center, em Nova Iorque-EUA em fevereiro de 1993, ataque com gás sarin no metrô de Tóquio em março de 1995, ataques a bomba no prédio Alfred P. Murrah na cidade de Oklahoma-EUA, duplo atentado em agosto de 1998 nas embaixadas norte-americanas de Nairobi (Quênia) e Dar es Salaam (Tanzânia), etc.

setembro³⁰ trouxeram a narrativa sobre as novas guerras de volta ao foco, por meio da mudança de percepção desta ameaça.

Muitos autores³¹ passaram a definir o terrorismo como distinto do que já havia existido em outros períodos históricos, bem como uma nova forma de guerra. Para Mary Kaldor (2003), este tipo de conflito, chamado pela autora de “*network war*”, seria novo considerando-se o uso da mídia, dos seus meios de financiamento, sua ideologia e forma de organização. Desta maneira, as organizações terroristas contemporâneas têm como características a ausência de estruturas de comando identificadas, a fim de manter sua tendência de autonomia, ao mesmo tempo, líderes carismáticos têm um papel importante. Outra característica é que essas organizações possuem uma arquitetura como as de uma sociedade paralela com infra-estrutura política, militar e educacional. Igualmente, esses grupos fazem amplo uso da mídia, televisão, internet e vídeo, sendo que muitos deles têm seu próprio canal de televisão e rádio. Sobre a questão do financiamento, assim como no passado, os grupos terroristas utilizam fundos providos de remessas fornecidas por Estados que apóiam suas causas e a novidade estaria no patrocínio vindo do exterior, fruto da diáspora e de concessões peculiares de indivíduos abastados e organizações não governamentais (KALDOR, 2003).

Segundo McInnes (*apud* DEXTER, 2005) o que diferencia o terrorismo no pós 11 de setembro é a volta do cenário de guerra para o Ocidente, o fato de os ataques não terem sido ordenados por um Estado como nos padrões tradicionais dos conflitos internacionais e a prerrogativa de que civis, e não combatentes, tornam-se alvos preferenciais das ações, o que demonstra que o terrorismo não respeita as condutas dos padrões que tornam uma guerra justa nos padrões do *jus in bellum*.

Assim, o terrorismo foi absorvido no debate das novas guerras, e sua comparação com os conflitos internos da década de 1990 também se tornou mais constante. Nesse sentido, David Held (2002) pontua que “the attacks of the 11th September can be viewed as a more dramatic version of patterns of violence witnessed during the last decade, in the wars in the Balkans, the Middle East and Africa”. A comparação é feita na medida em que o terrorismo, assim como as

30 Em 11 de setembro de 2001 os Estados Unidos sofreram um atentado terrorista de grandes proporções em seu território. A ameaça do terrorismo se concretizou no ataque suicida às Torres Gêmeas do World Trade Center em Nova Iorque, às instalações do Pentágono em Arlington na Virginia, e na queda de um avião em Shanksville na Pensilvânia em uma área rural. O ataque matou cerca de três mil pessoas, tendo sido arquitetados por fundamentalistas islâmicos com ligações com a Al Qaeda e Osama Bin Laden.

31 Cf. KALDOR (2003), KALDOR (2000), RAPOPORT (2001), HELD (2002).

novas guerras, age de maneira bastante diversa se confrontadas com a Segunda Guerra Mundial. Nestes conflitos, como já apresentamos, vemos situações difíceis de finalizar e conter, não há claras vitórias e há diversas violações a direitos humanos.

Deve-se ressaltar, entretanto, que o terrorismo em si não é um fenômeno novo, e pode ser considerado tão antigo quanto a própria guerra. Segundo Saint Pierre (2003) os Estados, exércitos e diversos grupos têm empregado o recurso do terrorismo para “diminuir a coragem dos seus inimigos, enfraquecer a sua resistência e facilitar a vitória.” Há autores que consideram que as raízes modernas do terrorismo estão cronologicamente ligadas à Revolução Francesa onde o termo ‘terror’ foi amplamente utilizado por revolucionários e contra-revolucionários, outro momento importante para a definição do terrorismo seria a onda anarquista que se alastrou na Europa no fim do século XIX.

Apesar das diversas tentativas de se definir terrorismo, considera-se que estas são divergentes de acordo com a percepção do observador. Ainda assim, pode-se ponderar sobre algumas características que genericamente são aceitas pela maioria dos que tem interesse na questão: são atos que possuem natureza fundamentalmente política, utilizam-se do uso da violência contra alvos aparentemente aleatórios, preferindo o ataque a civis e não combatentes, são distintos por sua peculiaridade não Estatal e por não serem coagidos, ou terem suas ações restritas pelo respeito a normas, convenções e leis internacionais que estabelecem padrões ao uso da força nos conflitos (CRONIN, 2002/03).

Deste modo, dizemos que a natureza do terrorismo é política, pois, seus atos têm o objetivo de precipitar alguma mudança política, assim, segundo Cronin (2002/03, p.33): “At its root, terrorism is about justice, or at least someones’s perception of it, wheter man-made or divine”.

Deve-se ressaltar que apesar de os Estados utilizarem a força para alcançarem objetivos políticos, eles não são considerados terroristas. Deste modo, no nível internacional o uso da força é compreendido como ato de guerra, e no doméstico, pode-se chamar de opressão, guerra civil, imposição de vontades, ou até mesmo terrorismo de Estado, nesse sentido o terrorismo é uma tática usada pelo Estado, ou seja, “Although states can terrorize, they cannot by definition be terrorists” (CRONIN, 2002/03, p.33).

Na guerra tradicional o uso da força contra civis tende a ser limitado, ao contrário do terrorismo que usa inocentes deliberadamente como vítimas. Isso não significa dizer que Estados

não matam inocentes ou civis, como vemos diversas vezes tais como casos onde mísseis de precisão teleguiados erram seus alvos e matam inocentes, contudo, à priori, isto é visto como uma tragédia ou um lapso, e não como terrorismo³².

Por fim, os Estados são compelidos a atuar na guerra levando em consideração as normas e convenções internacionais, o que não ocorre com os terroristas.

David Rapoport (2001), especialista em terrorismo da Universidade da Califórnia (UCLA), descreve o terrorismo moderno, tal como o desempenhado pela Al Qaeda, como a quarta onda do terrorismo moderno cuja característica central é a motivação eminentemente religiosa.

Esta quarta onda foi provocada pela revolução islâmica no Irã em 1979 e a derrota da União Soviética no Afeganistão em 1989³³.

A religião³⁴ parecia ser uma justificativa mais razoável do que termos revolucionários e, ao mesmo tempo, a dissolução da URSS em 1991 favoreceu a existência de novos movimentos separatistas com bases religiosas, cujas conseqüências são presentes até os dias de hoje. Deve-se destacar que o autor adverte que motivações religiosas já eram vistas anteriormente, mas o fenômeno se torna mais acirrado no contexto atual.

Durante os anos 1990 alguns padrões pareciam tornar-se aparentes: o aumento de

32 Há ainda casos em que membros do governo conscientemente tornam sua população vítima de atos de violência, como por exemplo casos de conflitos étnicos, limpeza étnica e genocídio, ou o Holocausto judeu, contudo, por serem desempenhados por Estados essas ações não são caracterizadas como terrorismo.

33 A primeira onda de terrorismo teria sido iniciada na Rússia no século XIX, formada por grupos contra os czares, visava alterar a ordem existente. Neste período, a divisão dos impérios daria uma nova oportunidade a grupos terroristas, tal como o caso da fragmentação do Império Turco Otomano. Esta fase finalizou-se com o assassinato do arquiduque austríaco Francisco Ferdinando que precipitou a 1ª Guerra Mundial. As conseqüências da 1ª Guerra favoreceram a emergência da segunda onda, associada ao conceito de autodeterminação nacional, envolvendo regiões que, com o fim do colonialismo, passaram a reivindicar autonomia e independência política, despertando novos movimentos terroristas. Esta fase teve seu fim com a derrota dos EUA para os vietcongs e precipitou uma nova onda influenciada pelo fato de que um pequeno grupo foi capaz de não se subjugar a um grande poder. Na terceira onda, a busca por autodeterminação nacional continua, como se pode ver na questão basca na Espanha, a questão irlandesa na Grã Bretanha e a Organização pela Libertação da Palestina (OLP) que passa a ser o modelo heróico do terrorismo nesta fase. É neste período que o termo terrorismo internacional também ganhar forças em decorrência dos campos de treinamento da OLP em diversos países, a extensão de suas atividades nos EUA e Europa, e a escolha dos alvos internacionais na Palestina e Israel.

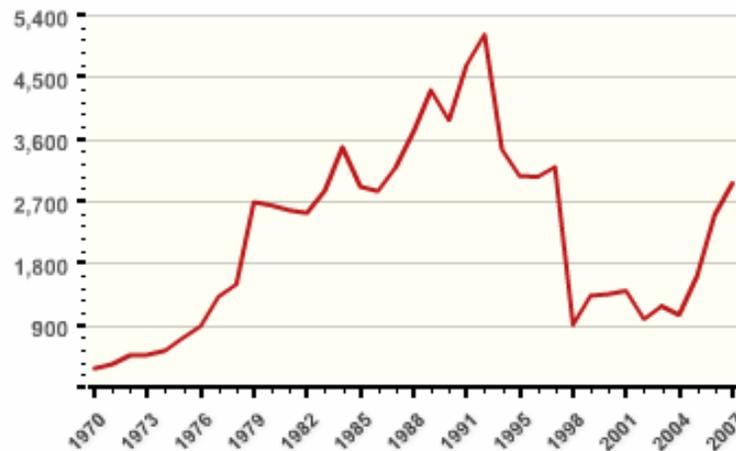
34 Segundo Cronin (2002/03, p.41-42) o terrorismo religioso é especialmente perigoso para a segurança internacional por algumas razões: estes terroristas acreditam que lutam por uma causa maniqueísta, empregando a força contra todos aqueles que não fazem parte de seu grupo, é como uma batalha do bem contra o mal, onde o mal deve ser destruído; estes terroristas não se consideram constrangidos pelos valores seculares ou normas, na verdade, eles lutam contra estes padrões do mundo ocidentalizado; estes grupos são alienados a estrutura social existente, assim, eles não tem a intenção de transformar o sistema em algo mais justo ou equitativo, mas sim, pretendem substituí-lo, assim, para alguns grupos a imagem apocalíptica da destruição é tida como necessária, e, por fim, estes grupos têm maior facilidade para encontrar apoio, seja em populações ou Estados, contribuindo para a formação de uma verdadeira rede global.

atentados terroristas com motivações religiosas, além da diminuição no número de ataques e, ao mesmo tempo, o aumento no número de mortos e feridos (CRONIN, 2002/03).

Como se pode perceber a partir de dados dos gráficos abaixo, o número de atentados terroristas que já vinha crescendo desde a década de 1970 teve um pico no início da década de 1990, momento em que o mundo passava por uma série de turbulências em decorrência do descongelamento dos conflitos que se mantiveram em segundo plano sob o manto da Guerra Fria.

Percebe-se uma queda desses números principalmente a partir de 1995 e novo incremento após 2003, o qual pode ser justificado como resposta à guerra contra o terrorismo lançada por George W. Bush e as invasões do Afeganistão e Iraque. Vale a pena ressaltar que a maioria dos atentados terroristas a partir de 2003 ocorre em regiões do Oriente Médio, principalmente no Iraque, Afeganistão, Israel e territórios palestinos.

Gráfico 4
Incidentes terroristas (1970-2007)



Fonte: Global Terrorism Database, START³⁵

³⁵ Os gráficos apresentados são resultados de pesquisas do Global Terrorism Database, uma base de dados provida pelo National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START), apoiado pela diretoria de Ciência e tecnologia do Departamento de Segurança Nacional dos EUA, sediado na Universidade de Maryland. Os incidentes incluídos na base de dados devem obedecer a três critérios básicos: Devem ser incidentes intencionais, devem fazer uso de algum nível de violência, seja contra pessoas ou bens materiais, e os perpetradores devem ser atores sub-nacionais, ou seja, atos de terrorismo promovidos por Estados não estão incluídos. Adicionalmente, pelo menos dois dos seguintes critérios também devem estar presentes: O ato deve ser perpetrado visando atingir objetivos políticos, religiosos, econômicos ou sociais; deve haver evidências de intenções coercitivas, intimidativas ou de transmissões de alguma mensagem para um público mais amplo do que apenas as vítimas imediatas, e, por fim, a ação deve estar fora do contexto de atividades legítimas de guerra, ou seja, deve estar fora dos parâmetros permitidos pelo direito humanitário internacional. Os dados incluem casos de terrorismo em nível doméstico e internacional (NATIONAL CONSORTIUM FOR THE STUDY OF TERRORISM AND RESPONSES TO TERRORISM, maio de 2009).

Ao refletir sobre os atentados de 11 de setembro, Francis Fukuyama (2006) afirma que a possibilidade de uma organização não Estatal relativamente pequena infligir um dano tão grande quanto aos provocados pela queda das Torres Gêmeas e as mortes decorrentes do atentado representa um desafio sem precedentes à segurança internacional. Isto, porque, na maior parte dos períodos históricos anteriores a capacidade de provocar danos sérios em conflitos era resguardada aos Estados, e assim, se uma organização não Estatal foi capaz de produzir tal lesão, então, muitos outros conceitos que estavam ligados à soberania Estatal no uso da força tais como o equilíbrio de poder e a dissuasão perdem sua relevância.

Em suma, o que podemos perceber é que existem aspectos que perduram no terrorismo moderno, sendo que alguns deles, tais como sua internacionalização e a agregação do fator religioso, foram acentuados principalmente a partir da década de 1990. O ‘novo’ terrorismo é caracterizado pela imprevisibilidade, difusão e uso de táticas de guerra assimétrica que incluem desde carros bomba, morteiros, seqüestros e mártires suicidas, onde homens e mulheres tornam-se armas treinadas de capacidade destrutiva considerável na medida em que procuram lançar seus ataques em locais com grande concentração de pessoas. Agregada à possibilidade do uso de armas de destruição em massa, a ameaça do terrorismo após os atentados de 11 de setembro de 2001 passou a configurar a maior prioridade da agenda de segurança internacional, principalmente após o lançamento da Guerra contra o Terror³⁶ por George W. Bush.

Tendo em vista os debates apresentados, nota-se que tanto as chamadas novas guerras quanto as novas ameaças, e em especial o terrorismo, são atividades que não tiveram suas naturezas alteradas. Deste modo, sua novidade não pode ser compreendida em termos constitutivos, mas sim, em sua localização conjuntural.

Durante a década de 1990, a maioria das ofensivas militares lançadas pelos Estados Unidos teve, dentre suas justificativas, a necessidade de intervenção por contingências humanitárias. Iniciadas por George H. W. Bush, com as ações de assistência humanitária e auxílio as forças de paz da ONU na Somália em 1992, e estendendo-se até a operação militar no Kosovo liderada pela OTAN em 1999, essas práticas serão endereçadas como parte da estratégia de segurança nacional destes governos, na medida em que representam uma ameaça a

³⁶ Esta guerra trata-se de um confronto perene lançado pelo governo de George W. Bush contra o terrorismo após os atentados de 11 de setembro. Esta luta se daria em termos militares, políticos legais e ideológicos, especialmente contra o terrorismo islâmico, a fim de proteger os cidadãos norte-americanos e os interesses do país, destruir células terroristas e dismantelar suas atividades. Nesse sentido, as guerras do Afeganistão (2001) e Iraque (2003) são consideradas como esforços parte desta campanha.

estabilidade mundial, ainda que, por muitas vezes, essas ações e suas justificativas tenham tido sua legitimidade e motivação questionadas.

De acordo com Pecequillo (2005, p.248) “A ausência da estrutura bipolar deixou liberados aos reais fluxos da política internacional, devido ao ‘descongelamento’ do sistema, sugerindo a emergência de instabilidades renovadas e fluxos de tensão dispersos”. A partir de então, os Estados Unidos não enfrentariam um inimigo único, identificável e coeso tal como era a União Soviética, mas sim ameaças pontuais, difusas e complexas, as novas ameaças e, tendo em vista estas características dos conflitos e ameaças contemporâneas, os EUA deverão delinear sua estratégia de segurança nacional.

1.3 Considerações finais

A partir do debates iniciados neste capítulo, compreende-se que o fim da Guerra Fria é definido como um momento peculiar para as relações internacionais e para a demarcação de uma agenda de segurança internacional para os EUA. Isso porque se trata de um período no qual os pólos de poder se readequam com o arrefecimento da ordem bipolar trazido pela queda da URSS e a definição dos EUA como superpotência mundial. De fato, uma estrutura de poder multipolar já existira em períodos anteriores, contudo, a constatação do real papel dos EUA neste cenário, consagrando-se como um poder hegemônico em termos políticos e militares, é vista como uma importante variável.

Com a perda do inimigo soviético abrem-se diversas possibilidades para a discussão do que emergiria como nova ameaça aos EUA e generalizadamente ao sistema internacional. A exigência do estabelecimento de uma estratégia de segurança nacional que fosse capaz de abarcar o cenário do pós-Guerra Fria tornou-se mais contundente no final do governo Bush, como será apresentado a seguir. É importante ressaltar que, neste trabalho, ao se tratar da estratégia de segurança nacional norte-americana, muitas vezes chamada de grande estratégia, refere-se à estratégia no nível da política, e mais especificamente nos dizeres e definições propostos pelo governante maior e chefe das Forças Armadas, ou seja, o Presidente da República. Esta estratégia é representada oficialmente pelos discursos do Presidente e sua equipe de segurança nacional, bem como pelo documento *National Security Strategy*, compreendido como a expressão oficial máxima da estratégia americana em nível político.

É a partir deste cenário de indefinições que se delineiam as discussões sobre as novas guerras e as novas ameaças e, no que tange às novas ameaças, focamo-nos especificamente no caso do terrorismo.

Debates sobre a natureza da guerra e possíveis alterações são tão antigas quanto o próprio conceito de guerra. Contudo, nas últimas décadas a discussão sobre novos padrões nos conflitos parecia, mais uma vez, encontrar justificativas na conjuntura internacional. Uma série de eventos que se encaixariam nesta classificação, em situações nas quais existiu a erosão do monopólio do Estado do uso legítimo da violência, torna-se mais freqüente e, viabilizando a ampliação das perspectivas sobre estes conflitos. Nesse sentido, os autores que desenvolveram teses sobre o assunto tentaram responder algumas questões, dentre elas a viabilidade de um novo conceito de guerra perante a realidade, a relação entre essas guerras e o cenário de acirramento da globalização e interdependência mundiais e quais as suas diferenças reais com os conflitos de épocas anteriores.

Nas novas guerras, ou seja, conflitos intra-estatais que emergem no contexto de falência Estatal e transformações sociais pontuadas por divergências essencialmente étnicas e religiosas, ao contrário das majoritariamente ideológicas e políticas de períodos anteriores, não é possível diferenciar combatente de não combatente, o que ocasiona o aumento de mortes e massacres de civis e ondas de refugiados, não sendo respeitadas as regras de conduta na guerra.

Ainda assim, é importante ressaltar que a guerra tem se adaptado ao longo dos anos, agregando novas táticas, armamentos e possibilidades de ataque, o que não significa dizer que sua natureza tenha sido alterada. Desta maneira, compreendemos que o tema das “novas guerras”, não diz respeito tanto à novidade ou à inexistência de precedentes históricos, dessa formas de conflito, mas ao aumento de sua relevância política nos últimos anos. A natureza desses conflitos continua a mesma, haja vista que conflitos intra-estatais sempre existiram e o uso da violência é intrínseco em qualquer conflito. Contudo, o que mudou foi o enfoque conferido a eles pela opinião pública mundial e pelas organizações internacionais, tornando estes fenômenos globais, na medida em que passaram a atrair a atenção e a preocupação da comunidade internacional, que exige respostas contundentes para a manutenção da paz e da segurança mundiais.

Nesta atmosfera de crises que são descritas pela propagação de brutalidades exacerbadas, controvérsias sobre questões que envolvem a violação massissa dos direitos humanos, casos de genocídio, limpeza étnica, fluxos de refugiados e deslocamentos forçados, somados ao chamado

efeito CNN³⁷, produziu-se uma situação onde esses temas foram colocados como prioridade na agenda de segurança internacional, ocasionando respostas em que as Nações Unidas autorizaram operações que tiveram justificativas humanitárias e permitiram a ingerência de um Estado, ou grupos de Estados, em questões internas em casos em que o Estado em conflito era o perpetrador de agressões contra civis ou não era capaz de garantir a estabilidade e a segurança física destes (KALDOR, 1999). Além da atuação de organizações internacionais, é também comum a participação de organizações internacionais e da sociedade civil na tentativa de minorar as conseqüências humanitárias destes conflitos, o que configura uma alteração nos padrões de ação e resposta da comunidade internacional, que passa a ser mais freqüente.

Segundo Saint Pierre e Bigatão (2008), durante a década de 1990 o Conselho de Segurança autorizou o triplo de missões de paz do que a somatória das missões desempenhadas nos quarenta anos anteriores e sua atuação, apesar de numericamente crescente, enfrentou uma série de dificuldades, especialmente considerando-se a questão da legitimidade, da ampliação do conceito de soberania, da seletividade e da irregularidade para aplicação das missões, da imparcialidade das forças envolvidas e dos reais interesses dos países participantes, compreendidos, na maioria das vezes, em uma esfera que vai além da pura benevolência.

Com relação ao terrorismo, pode-se perceber que se mantém sua natureza, uma ação violenta, seus objetivos, sejam políticos, militares, sociais, religiosos ou econômicos, e suas intenções, provocar terror e medo a fim de coagir, intimidar ou transmitir uma mensagem a um público definido. O que se alterou foi a forma de propagação dos atos terroristas em decorrência do uso de novas tecnologias de telecomunicações, bem como a formatação e estruturação dessas organizações que se tornaram mais abrangentes. Além disso, com o 11 de setembro a percepção dos atores perante a essa ameaça foi modificada, especialmente para os norte-americanos, consolidando o sentimento de insegurança em nível internacional.

Após os atentados de 11 de setembro o governo dos EUA estabeleceu que, devido ao fato de a maior ameaça à segurança de seu país ter sido alterada de algo coeso e definido, como era o caso da União Soviética durante a Guerra Fria, para uma ameaça difusa, imprevisível e não

37 Com o desenvolvimento da tecnologia e dos meios de telecomunicações, tornou-se mais fácil o acesso a informações referentes a conflitos e situações de crise pelo mundo. A transmissão destas informações em tempo real tem causado certa comoção generalizada por parte da opinião pública que passa a exercer pressões sobre os tomadores de decisão, sejam eles líderes governamentais ou organismos internacionais, clamando por soluções. O impacto dessa pressão pode influenciar nos rumos da política externa de um país, bem como nas decisões de organismos internacionais voltados para a questão da paz e da segurança.

respeitadora dos padrões de uma guerra tradicional, seria necessário também ser alterada a resposta à ameaça. Esta não seria mais baseada na dissuasão, mas na antecipação de ações visando prevenir e evitar a perpetração dos novos ataques terroristas contra os EUA e seus aliados, o que foi caracterizado por alguns autores como uma revolução na política externa americana e no *american way of war*.

Desenvolvimentos tecnológicos e dos meios de comunicação possibilitam aos terroristas acesso quase instantâneo a uma audiência global. Outra alteração que merece ser enfatizada é o fato de o terrorismo ter se tornado mais violento e, assim, mais ataques resultam em mais mortes, o que demonstra que os terroristas estão determinados a matar o maior número de pessoas a fim de continuar chamando atenção. Isso pode ser justificado no “replacement of terrorists who had political agendas with terrorists who were inspired by religious ideology and were therefore beyond considerations of morality and earthly politics. This change was also apparent in terrorist tactics” (ELLIS III, 2007, p.5).

Tendo em vista os temas discutidos, percebe-se que a emergência de novos conflitos intra-estatais a partir da década de 1990 demonstra que, apesar do otimismo generalizado trazido pelo fim da Guerra Fria e as aspirações de que o mundo fosse reordenado sob uma tendência cooperativa e institucionalizada, as guerras e as ameaças sub-nacionais continuam sendo uma importante fonte de insegurança em diversas partes do mundo, colocando em xeque a paz mundial. Com isso, o estudo sobre as guerras, suas mudanças, abrangências e conseqüências, mostra-se importante, para que seja possível compreender o cenário internacional, estabelecendo as bases para a agenda dos estudos de segurança.

II. SEGURANÇA E A NOVA ORDEM MUNDIAL: MUDANÇA DE PARADIGMAS?

Neste capítulo são apresentados os debates teóricos a cerca estratégia americana, quais sejam, isolacionismo, engajamento seletivo, segurança cooperativa e primazia. Estes elementos são considerados como aspectos fundadores das estratégias de segurança internacional dos EUA influenciando seu processo de formulação, bem como o processo de tomada de decisões governamentais. A partir disto, explicitar-se-á a importância e a abrangência do documento *National Security Strategy*, tendo por escopo compreender o seu alcance como forma de demonstração pública da estratégia americana no nível político e essencialmente presidencial. Após estas considerações será analisado o governo de George H. W. Bush (1989-1993) tendo em vista sua doutrina de segurança nacional e os aspectos objetivos a partir das operações militares desencadeadas durante o período em questão.

2.1 O debate teórico da Estratégia americana

Com o fim da Guerra Fria e a chegada do novo milênio tornou-se imperativo aos EUA repensar sua política de segurança nacional, redefinindo, com isso, seus interesses e objetivos bem como a noção de ameaça e as estratégias para encará-las. Neste sentido, algumas visões estratégicas foram defendidas e um debate se impôs perante a academia e aos governos que deveriam adaptar a estratégia americana às novas realidades.

Para Brzezinski (2004) o debate iniciado com o fim da Guerra Fria foi o terceiro grande debate histórico significativo, considerando a defesa nacional norte americana. O primeiro teria acontecido imediatamente após a independência e versava sobre a necessidade de a América manter um exército regular em tempos de paz, bem como quais precauções deveriam ser tomadas para conter o perigo da existência de um governo despótico. Já o segundo debate surgiu com o fim da Primeira Guerra Mundial e a questão da rejeição do país em participar da Liga das Nações e em assumir novos compromissos no exterior.

Este debate, envolvendo a institucionalização de normas e instituições internacionais, foi recuperado no final da Segunda Guerra Mundial, porém, desta vez os EUA decidiram adotar comprometer-se com a segurança internacional por meio da construção do sistema das Nações Unidas em 1945 e a fundação da Organização do Tratado Norte (OTAN) em 1949, sendo que

este último fato é considerado como pedra angular na redefinição estrutural da política de defesa dos Estados Unidos. O terceiro debate, iniciado na década de 80 e fortalecido no pós-Guerra Fria reflete uma tentativa de mudança na política de segurança e defesa americana tendo em vista o novo cenário doméstico e internacional.

Podemos classificar este terceiro debate como realizado entre isolacionistas, aqueles que defendiam uma posição de restrição e desengajamento dos EUA perante o mundo, e internacionalistas, os quais defendem uma postura integrada e engajada dos EUA no sistema internacional. De acordo com Posen e Ross (1996/1997) quatro perspectivas majoritárias agrupadas no interior de cada bloco, isolacionista ou internacionalista, competiam sobre o assunto: O isolacionismo, o engajamento seletivo, a segurança cooperativa e a primazia, sendo que estas três últimas tendências fazem parte do discurso internacionalista, variando em grau de engajamento. Como já foi abordado anteriormente, existem outras categorizações da postura americana em política internacional tal como a delineada por Walter Russel Mead (1996). Estes argumentos têm o mesmo foco, ou seja, demonstram a tendência do discurso que caminha ora para um lado isolacionista ora para outro internacionalista. Para fins metodológicos e objetivando dar maior clareza a esta discussão, optaremos em usar a categorização relatada por Posen e Ross (1996/1997) onde se consideram quatro padrões de discurso em política internacional e segurança dos EUA apresentados.

2.1.1 O Neo-Isolacionismo

A perspectiva isolacionista é a tradição menos ambiciosa em termos de abrangência internacional da política externa norte-americana. Os teóricos desta corrente defendem uma visão restritiva da atuação do país, principalmente em decorrência de seu isolamento espacial/geográfico e da ausência de uma ameaça que possa colocar em risco os interesses do país.

A vertente contemporânea que prega o desengajamento norte-americano será denominada de neo-isolacionista, em contraste a vertente vanguardista que retoma à época da independência do país.

John Lewis Gaddis (2005, p.14-17) afirma que o padrão prático norte-americano de política externa e militar desde a independência fora isolacionista, apesar de manter uma postura

internacional. Isto foi quebrado na Primeira Guerra Mundial por Woodrow Wilson que convenceu seus compatriotas de que era necessária intervenção americana na guerra para restaurar o equilíbrio na Europa e, sobretudo, tornar o mundo seguro para a democracia. Neste sentido, propôs a fundação da Liga das Nações baseada no direito internacional e na ação coletiva, porém, estes planos abrangiam compromissos maiores do que os norte-americanos estavam dispostos a assumir, inviabilizando a participação dos EUA no organismo internacional e promovendo o retorno ao isolacionismo. Esta tendência só seria novamente interrompida com os ataques a Pearl Harbor em 07 de dezembro de 1941 e a conseqüente atuação dos EUA na 2ª. Guerra Mundial, justificada como resposta imediata ao ataque japonês, e de maneira mais ampla, na necessidade da vitória perante o Eixo.

Para Tucker (1990) e Hendrickson (1990), pelos mesmos motivos que os EUA se engajaram na Segunda Guerra Mundial, o país adotou a política da contenção ao poder soviético no pós-Guerras. Para estes autores o fim da Guerra Fria representa igualmente o fim da necessidade de intervenções americanas em questões internacionais, defendendo o desengajamento americano.

Para Gholz; Press e Sapolsky (1997) os EUA devem ter poder suficiente para manter seus dois objetivos principais, garantir a segurança física dos EUA, e, dar continuidade a prosperidade econômica norte-americana. Levando em consideração a posição privilegiada dos EUA, em que dificilmente alguém conseguiria atacá-los em seu território, o país deveria usar a força apenas quando estes dois objetivos estivessem ameaçados. Reconhece-se que a América tem outros objetivos, tais como expandir ideais democráticos e valores americanos, proteger os Direitos Humanos, entre outros, mas para se alcançar estes objetivos, a via militar não seria uma opção adequada.

Outra tese neo-isolacionista é a de que os Estados Unidos devem se manter afastados dos problemas que não estão relacionados aos seus interesses de maneira direta e não devem atuar como um promotor da ordem mundial, adotando uma postura de ação limitada.

Visando implementar uma política externa restritiva, os EUA deveriam se retirar da cena internacional gradualmente, principalmente em três regiões: Europa, Ásia e Oriente Médio. Além disso, como os isolacionistas aconselham aos EUA preservar sua liberdade de ação em termos estratégicos, principalmente através do afastamento de focos de conflito, não seria necessário aos EUA manter alianças militares internacionais.

Organismos tais como a OTAN deveriam ser desmantelados e os EUA não deveriam se envolver em processos de resolução de conflitos internacionais que não lhe representem ameaças diretas, tais como o caso da Bósnia, que, como parte de um problema entre países europeus, deveria ser resolvido exclusivamente por seus pares da Europa. Robert W. Tucker (1990, p.96) é um dos autores que afirma que com o enfraquecimento e fim da União Soviética a OTAN tende igualmente a se debilitar, afirmando que:

When alliances lose their common adversary, their normal fate is to break up. If this is not to be the fate of the Western Alliance, the principal foundation of the postwar order, either the persistence of the old adversary and threat it held out or a new adversary must be assumed.

Ao mesmo tempo em que os EUA se retirariam desses continentes, apoio material continuaria sendo fornecido por meio da venda de material bélico e acordos de cooperação estratégica com transferência de *know-how* na produção industrial. Com o incremento de seu aparato de defesa, os países europeus tornariam-se capazes de agirem sozinhos em situações de crises regionais. Além disso, uma Europa forte e coesa evitaria que fosse aberto espaço para que surgisse um vácuo de poder capaz de suscitar novas vulnerabilidades e inimizades entre países vizinhos.

Igualmente, os EUA se retirariam da Ásia, uma vez que sua presença nesta região teria perdido sua racionalidade com o fim da Guerra Fria, e no cenário atual apenas representam riscos e custos desnecessários ao país (GHOLZ; PRESS; SAPOLSKY, 1997, p.20). Assim, a Coreia do Sul deveria desenvolver seu poderio militar para enfrentar sozinha a Coreia do Norte, o que de acordo com os autores é plenamente possível, e, no caso de Japão e Taiwan, que são potenciais alvos de conflitos com chineses, estes também estariam aptos para se defender por si mesmo.

Diferentemente do desengajamento total das regiões europeias e asiáticas, deve haver uma retirada parcial das forças americanas do Oriente Médio. Os neo-isolacionistas justificam essa postura devido ao ambiente de conflitualidade latente na região, e a incapacidade dos países parceiros de se defenderem sozinhos de países hostis, comprometendo os interesses essencialmente energéticos dos EUA na região. É o que afirmam Gholz, Press e Sapolsky (1997, p.25), como se pode ler a seguir:

The strategic environment in the Middle East is significantly different than in either Asia or Europe. America's allies elsewhere are more than capable of defending themselves,

guaranteeing the continued division of global industrial might. But many countries in the Middle East, particularly in the Persian Gulf, are incapable of developing a robust defense capability. Without American military power to defend them, a regional aggressor could consolidate Persian Gulf oil, threatening one of the American's core interests, prosperity.

Neste cenário, os EUA devem manter forças suficientes, sobretudo na região do Golfo Pérsico, para prevenir que qualquer país tenha o monopólio do controle sobre quantidades consideráveis do petróleo da região e possam ameaçar à prosperidade econômica dos EUA. A política de segurança com relação ao Oriente Médio encontra um ponto de inflexão em relação ao conflito Israel-Palestina; este caso deveria ser resolvido sem a mediação dos EUA, uma vez que de acordo com os neo-isolacionistas, Israel é plenamente capaz de defender-se e impor uma paz que lhe seja conveniente nesta situação.

As intervenções de caráter humanitário devem ser restritas à ajuda posterior à ocorrência de desastres tais como epidemias, furacões, tempestades, fome; não se expandindo para atuações e intervenções em conflitos armados internos latentes em outros países, uma vez que como os EUA ajudariam apenas um lado do conflito, poderiam crescer as animosidades contra o país pelo outro lado (GHOLZ; PRESS e SAPOLSKY, 1997, p.9), tornando-se o país mais um beligerante no cenário de guerra, do que um promotor da paz. O mesmo se diz a respeito dos conflitos de baixa intensidade dos quais os EUA devem permanecer afastados na medida em que estes não representam uma ameaça direta ao país e sequer são capazes de promover qualquer alteração na balança de poder internacional.

Ao mesmo tempo em que as ações em conflitos de baixa intensidade devem ser contidas existe uma exceção a esta máxima no caso do terrorismo. Apesar de os neo-isolacionistas compreenderem que o afastamento dos conflitos no Oriente Médio teria como uma de suas conseqüências a redução dos EUA como alvos de terroristas, uma vez que: “Middle Eastern terrorists, for instance, whether sponsored by Syria, Iran, Iraq, or Libya, would find little reason to target the United States and its citizens, either abroad or at home, if the United States refrained from meddling in the Middle East” (POSEN; ROSS, 1996-97, p.13), os EUA devem manter seus esforços para prevenir e responder ao terrorismo, assim,

The United States should redouble its intelligence efforts against terrorists, and their sponsors should feel America's wrath. Restraint should not be confused with pacifism: America will no longer meddle in other's disputes, but it should respond with force when its citizens are attacked (GHOLZ; PRESS e SAPOLSKY, 1997, p. 30).

George Keenan (1995) afirma que os EUA não devem interferir em assuntos internos de outros países e justifica sua posição retomando John Quincy Adams, ex-secretário de Estado dos Estados Unidos no governo Monroe e ex-Presidente (1825-1829), considerado um dos grandes estrategistas norte-americanos. Para Adams, a América sempre respeitou a independência de outros Estados, preferindo não intervir mesmo quando por princípios aos quais ela é favorável, compondo a máxima de que “America goes not abroad in search of monsters to destroy.” Segundo Keenan (1995), o modelo de ação sugerido por Adams deveria nortear a política externa Americana, favorecendo a atuação do país por meio do exemplo de sua conduta e não pelo envolvimento em conflitos alheios, mesmo quando estes se relacionam aos princípios defendidos pelo país. Keenan (1995) cita Adams ao argumentar que a América é “*the well wisher to the freedom and independence of all*” mas ainda assim é apenas “*the champion and vindicator only of her own.*”

Christopher Layne (1997) pode ser considerado um autor de tendências isolacionistas e um crítico do pensamento que considera os EUA devem assumir uma posição de preponderância internacional. De acordo com Layne (1997), a tendência da primazia vem sendo empregada pelo país desde os anos 1940. O argumento do autor é de que esta estratégia não é adequada e não poderá ser mantida no cenário atual, devido, principalmente, às mudanças de poder promovidas no sistema internacional, especialmente o declínio relativo do poder americano e a ascensão de novas grandes potências.

Layne (1997) defende que os EUA devem desenvolver uma estratégia de *offshore balance*, ou balança externa. Partindo desta estratégia, o país promoveria uma estrutura regionalizada de segurança na qual as grandes potências assumiriam responsabilidades pela segurança em sua área de influência; neste sentido os EUA funcionariam como peça externa, favorecendo o equilíbrio regional. A estratégia de balança externa tem dois objetivos cruciais: “minimizing the risk of U.S. involvement in a future great power (possibly nuclear) war, and enhancing America’s relative power in the international system” (LAYNE, 1997, p.87). Estes objetivos só seriam alcançados através do desengajamento gradual dos EUA de seus compromissos militares na Europa, Japão e Coréia do Sul.

Layne (1997) aponta que a estratégia de equilíbrio externo é ideal para um mundo multipolar onde os EUA não deverão ser responsáveis pela manutenção da ordem internacional. Para o autor a partir desta estratégia os EUA reforçariam seus interesses em termos de defesa

territorial e busca pela manutenção de sua preponderância a partir da prevenção do crescimento de uma nova hegemonia na Eurásia, na medida em que promoveria o equilíbrio de poder local. Nesta posição os EUA não agiriam assertivamente para exportar valores tais como a democracia e nem se engajariam em operações de paz.

Samuel Huntington (1997) também defende que os EUA devem agir de maneira mais restrita em nível internacional, ou seja, a liderança americana deve ser limitada e deve considerar os interesses diretos do país. Pondera que nem todos os problemas que acontecem no mundo são problemas americanos, bem como que nem sempre os EUA possuem interesses ou responsabilidades na correção de problemas internacionais. Huntington (1997) desenvolve seu argumento tendo em vista as justificativas humanitárias utilizadas por Clinton para intervir em conflitos internos de outros países, e defende que prerrogativas humanitárias na maioria das vezes não são correspondentes aos interesses americanos e por isso devem ser evitadas. Desta maneira, Huntington (1997) defende a promulgação de uma estratégia coerente baseada na restrição e na reconstituição dos objetivos de política externa americana, visando limitar os recursos americanos a serem utilizados a serviço de interesses particularistas subnacionais, transnacionais ou não nacionais, assim, afirma que:

The national interest is national restraint, and that appears to be the only national interest the American people are willing to support at this time in their history. Hence, instead of formulating unrealistic schemes for grand endeavors abroad, foreign policy elites might well devote their energies to designing plans for lowering American involvement in the world in ways that will safeguard possible future national interests (HUNTINGTON, 1997, p.42).

Os neo-isolacionistas acreditam que os gastos militares do país devem ser diminuídos, e a diferença redirecionada para gargalos domésticos em áreas tais como saúde e educação. Com o afastamento dos EUA de questões de segurança internacional, não seria mais necessário manter uma grande estrutura militar, condicionada pela presença dos Estados Unidos em outros países, com isso, naturalmente seria possível haver uma diminuição nas Forças Armadas e conseqüentemente dos gastos militares do país.

Uma vez que o custo da defesa depende de fatores tais como a posse de tecnologias, a relação geopolítica entre o país, seus vizinhos e possíveis adversários, o tipo de terreno para futuros combates, assim como depende do ambiente internacional e das ameaças, seria possível aos EUA reduzir seus gastos com defesa, uma vez que o país não possui grandes inimigos e sua

posição geográfica é privilegiada, tanto pela questão do isolamento oceânico quanto pela boa relação com os vizinhos.

Assim, em linhas gerais, os isolacionistas defendem uma postura restricionista dos compromissos internacionais, definindo os interesses nacionais dos EUA em termos de integridade territorial e manutenção da prosperidade econômica. Assim, o desengajamento internacional é defendido como maneira de evitar maiores constrangimentos, riscos e custos ao país o qual deve agir no plano internacional apenas quando seus interesses diretos e imediatos estiverem ameaçados.

2.1.2 Engajamento Seletivo

A estratégia do engajamento seletivo defende, essencialmente, que os EUA mantenham sua atuação internacional pontual e direcionada a ações específicas tendo em vista a garantia da paz entre as grandes potências. Assim, Robert J. Art (1998-1999, p.80) afirma que o engajamento seletivo é uma postura que fica entre o isolacionismo e o internacionalismo altamente intervencionista. Desta maneira, o engajamento seletivo evita tanto uma posição estritamente restritiva quanto expansiva dos interesses americanos.

Neste sentido, os EUA só deveriam se engajar em regiões e situações que colocassem em risco os interesses do país. Tendo isto em vista, a região do Golfo Pérsico seria importante, na medida em que qualquer alteração de *status quo* na região pode afetar os EUA e as grandes potências, devido a dependência destes em relação ao petróleo, o que poderia resultar em conflitos, não apenas regionais, mas também envolvendo potências igualmente dependentes do petróleo, tais como Rússia, Japão, China e a Europa ocidental como um todo.

Para os teóricos do engajamento seletivo, os EUA deveriam se envolver apenas em questões nas quais existisse a possibilidade de grandes potências entrarem em guerra. De acordo com Posen e Ross (1996/1997, p.17) as guerras entre potências são as mais perigosas, uma vez que podem levar a um conflito que lance mão de armas de destruição em massa; além disso, a maioria das grandes potências localiza-se nas regiões onde as duas grandes guerras mundiais se iniciaram, causando um grande transtorno aos EUA que tiveram de intervir no conflito. Por isso, é necessário manter uma postura vigilante a fim de evitar novas desavenças que resultem em embates de tal proporção entre esses países.

Deve-se ressaltar que quando os defensores do engajamento seletivo referem-se a conflitos regionais entre pequenos Estados ou guerras intra-estatais, elas não são consideradas importantes e tampouco alvo de intervenção. A situação muda, entretanto, se estes conflitos influenciarem, de alguma maneira, o acirramento de ânimos entre as grandes potências, ou quando afetam diretamente os interesses americanos.

Militarmente, a manutenção do poder nuclear pela dissuasão é extremamente necessária, haja vista que, caso ocorra uma guerra entre grandes potências, o poderio nuclear poderá ser empregado. Além disso, como as áreas de interesse dos EUA se concentram na Europa, Ásia e Oriente Médio e existe a possibilidade de conflitos em mais do que uma região ao mesmo tempo, os EUA devem manter sua capacidade militar para combater em duas frentes regionais diferentes. Ao mesmo tempo, como os EUA não têm poder suficiente para sustentar sozinhos a ordem internacional, a conservação de alianças fortes como a OTAN é indispensável, mas sua expansão não é defendida (POSEN; ROSS, 1996-97, p.21).

Robert Art (1998-1999) afirma que partindo do ponto de vista do engajamento seletivo, a América tem seis interesses nacionais. Os três primeiros seriam vitais, ou seja, sua não-proteção teria efeitos catastróficos e por isso, quando ameaçados seria passível o uso da força para defendê-los. Os outros três são considerados desejáveis, contribuindo para incrementar a prosperidade americana, sendo que a sua não-realização provoca sérias conseqüências. Porém, para defendê-los a melhor forma é agir com ações não militares, ou utilizar o poder militar indiretamente para sua conquista; são eles:

- 1) Prevenir ataques diretos aos EUA, primeiramente evitando que armas de destruição em massa químicas, nucleares e biológicas caiam em mãos erradas. Neste ponto incluem-se os ataques tradicionais de outros países e a ameaça nuclear tradicional e os ataques provenientes de terroristas ou *rogue states* armados com ADM;

- 2) Evitar a emergência de guerras entre grandes potências (o que tem sido evitado pela dissuasão nuclear, pelo entendimento de que democracias têm menor propensão em entrar em guerras e pela contínua presença militar dos Estados Unidos na Europa e Ásia);

- 3) Manter o fornecimento de petróleo a preços estáveis (a partir da manutenção da divisão dos recursos entre diversos Estados no Golfo Pérsico e do impedimento de que se consolide um Estado hegemônico na região);

- 4) Preservar uma ordem econômica aberta;

5) Incentivar a expansão da democracia e o respeito pelos Direitos Humanos, e evitar assassinatos em massa e genocídio; e

6) Proteger o meio ambiente.

Entende-se que, para os advogados do engajamento seletivo, existem temas que merecem maior atenção na política externa americana e são passíveis de aplicação da força para assegurá-los. São aqueles que envolvem ameaças diretas aos EUA, seu território e cidadãos, sendo elas tradicionais ou transnacionais, situações que comprometam a estabilidade entre grandes potências, bem como questões relacionadas à manutenção da estabilidade econômica e da produção americana, traduzidas em termos de fornecimento de recursos energéticos, o que torna a região do Oriente Médio como ponto-chave para a segurança dos EUA.

2.1.3 Segurança Cooperativa

Para os defensores da estratégia de segurança cooperativa o interesse dos EUA em garantir a paz mundial só será alcançado através da ação conjunta e multilateral. Ao contrário da tendência do engajamento seletivo que visualiza nas grandes potências um possível foco de conflito, para os teóricos da segurança coletiva as grandes potências são centrais na participação da manutenção da ordem internacional.

Por serem formadas na sua maioria por democracias e Estados que compartilham de diversos valores, dificilmente estes entrariam em guerra entre si, e estariam, na verdade, mais propensos a promoverem a segurança de maneira coletiva³⁸.

Segundo Posen e Ross (1996/1997) a segurança cooperativa representa um esforço para superar as lacunas produzidas pela teoria tradicional da segurança coletiva. Para ambas uma agressão provindo de qualquer lugar contra qualquer um não pode ser permitida, ambas concordam que a cooperação internacional deve ser utilizada para deter e prevenir possíveis agressões, porém, a segurança coletiva tradicional refere-se a aspectos restritos à determinado grupo ou aliança formada por Estados soberanos, enquanto que a segurança cooperativa funcionaria em nível mais amplo, global, incluindo atores não estatais, e por isso compreende a resolução de conflitos transnacionais tais como o terrorismo.

38 A teoria da paz democrática defende que as democracias liberais dificilmente entram em guerras umas contra as outras, ou seja, vincula diretamente a idéia de paz ao regime democrático. Assim, duas democracias estariam menos propensas a entrar em guerra do que duas ditaduras, ou uma democracia e uma ditadura. Esta teoria teve suas bases fundamentas da tese de Immanuel Kant desenvolvida em *À paz perpétua* (1795).

A estratégia da segurança cooperativa depende de instituições internacionais legítimas, capazes de coordenar ações coletivas. Estas instituições são indispensáveis num processo mais longo que visa à construção de confiança e o convencimento de que todos os possíveis agressores à ordem internacional serão combatidos. Uma estratégia de segurança cooperativa requer novas formas de inteligência, leis que reforcem a cooperação, um sistema diplomático intenso, reorganização da burocracia da segurança nacional dos países e novas formas de ajuda internacional.

Janne Nolan (1991) reconhece que este tipo de estratégia dificilmente será possível num cenário onde os Estados desenvolvidos não adaptem suas políticas exteriores e domésticas aos princípios da segurança cooperativa. Para a autora os princípios que norteiam a segurança internacional dos EUA são produtos de um sistema internacional cujas características não mais existem, e eram baseadas no conflito latente entre duas superpotências onde a proeminência dos EUA dificilmente era questionada.

No cenário atual as ações dos EUA passarão a ser cada vez mais questionadas e o país será invariavelmente compelido a agir de acordo com certa forma de aprovação internacional, evitando posturas unilaterais. Neste sentido, Nolan afirma que “However reluctant some may be to come to the conclusion, there nonetheless is a growing awareness that U.S. military power cannot be used without an internationally supported framework that accords it legitimacy” (NOLAN, 1991, p.179).

Para que haja uma adesão à segurança cooperativa de maneira efetiva é necessário que exista uma interdependência estratégica de maneira a instaurar uma lógica que conecte a segurança dos EUA e de seus aliados à totalidade dos problemas de segurança internacional. Tendo isto em vista, os conflitos intra-estatais não devem ser desconsiderados ou marginalizados, como pontuam os autores do isolacionismo e do engajamento seletivo. Estes conflitos são compreendidos como ameaça ao sistema internacional como um todo, na medida em que podem se expandir e se tornarem conflitos inter-estatais e, mesmo que não envolvam grandes potências, guerras civis podem atrair intervenções externas, e desta maneira, precipitar conflitos internacionais. Além disso, a ferocidade neste tipo de conflito é muito alta, e seu precedente deve ser evitado em escala mundial, para isto ações militares de cunho humanitário são essenciais.

Para Nye Júnior (1990), os EUA não procuram se tornar um império ou uma potência hegemônica que subordine as outras nações em posições servis. Ao contrário, o país tem

preferido estimular o reavivamento econômico e as alianças estratégicas, como fez durante a Guerra Fria para contrabalancear com o poder soviético na Europa e Ásia. Para o autor, no pós-Guerra Fria uma nova estratégia é necessária, mas não deve ser muito diferente daquela que já tem sido desenvolvida. Nye Jr. (1990) também discorda que os EUA devam se desengajar internacionalmente, uma vez que isso produziria uma maior instabilidade internacional, ainda que favoreça a percepção de aumento da multipolaridade e afirma, ainda, que o afastamento dos EUA de compromissos internacionais não vai fazer com que as animosidades internacionais se arrefeçam, ou seja, o terrorismo, tráfico de drogas, epidemias tais como a AIDS vão continuar fazendo parte da rotina dos EUA, queiram os americanos ou não.

De acordo com Nye Júnior (1990) a estabilidade do sistema internacional irá depender da capacidade dos Estados em promover ações coletivas para solucionar os problemas contemporâneos, considerando-se não apenas as ameaças tradicionais e as possíveis guerras entre Estados, mas também os problemas transnacionais. Para isso, a ação conjunta internacional será imprescindível e os EUA não podem se abster de liderar este processo, sendo assim:

Absence of leadership by the largest country would reduce the ability of all states to deal with such problems of interdependence. Managing interdependence is a major reason for investing American resources for international leadership and must be central to a new strategy (NYE JÚNIOR, 1990, p.518).

Nye Júnior (1990) considera que as novas ameaças internacionais, a crescente interdependência e a difusão de poder entre Estados pequenos e atores privados, exigirão dos Estados Unidos um poder para organizar os Estados em atitudes cooperativas, porquanto nem os EUA, nem qualquer outra grande potência poderão encarar estes desafios de maneira isolada.

Outro fator relevante e que pede por ação conjunta é a questão do controle de armas de destruição em massa através de acordos de não proliferação, transparência e medidas de construção de confiança. O uso da força também é considerado contra Estados que agridam os acordos pré-estabelecidos, o que criaria ainda um caráter dissuasório destas medidas. Isto tornaria menos provável a ocorrência de ataques e conflitos, mesmo de Estados fracos ou falidos que se sentiriam intimidados em utilizar estas armas, sendo coagidos pela estrutura preventiva e punitiva organizada. Proliferação é um ponto-chave da estratégia de segurança cooperativa, uma vez que, quanto mais países detentores de armas de destruição em massa (ADM) existirem, maiores serão os riscos para as Organizações Internacionais atuarem livremente e terem o poder de intimidar

aqueles que as possuírem. Caso as organizações percam esta capacidade, rapidamente este sistema entrará em colapso, tendo isto em vista, uma guerra para prevenir o surgimento de novas potências nucleares seria razoável em algumas circunstâncias (POSEN; ROSS, 1996/1997, p.28).

A estrutura militar para dar suporte a este tipo de estratégia é majoritariamente defensiva, contudo, alguns Estados, incluindo os EUA devem ter forças militares superiores às necessárias para sua defesa nacional, as quais seriam disponibilizadas para formarem forças multinacionais, quando necessário. A contribuição dos EUA nestas forças multinacionais envolveria o país em diversas ações militares simultâneas, sendo que a cooperação dos EUA é fundamental para que ações deste tipo se desenvolvam.

Autores como Janne Nolan (1991) afirmam que o cenário da segurança cooperativa já está em construção, o que pode ser percebido pela ascensão de instituições tais como a ONU e o crescente nível de envolvimento e colaboração entre países para resolver crises tais como a da Somália, Bósnia, Haiti, etc.

Em última instância, o ápice deste cenário se daria na constituição de algo como uma espécie de federalismo mundial onde a capacidade dos EUA em agir sozinho seria eliminada e todos os países estariam submetidos a uma autoridade internacional.

Pragmaticamente o multilateralismo tem sido empregado para alcançar diversos objetivos, tanto pela administração Bush, quando Clinton, principalmente em decorrência dos recursos limitados e necessidade de apoio internacional.

2.1.4 Primazia

Os autores da primazia são aqueles que defendem a idéia de que a segurança dos EUA seria garantida e a paz alcançada apenas se os EUA fossem o poder preponderante no cenário internacional, valorizando-se, deste modo, a primazia dos EUA no Sistema internacional. Mas o que significa primazia? Primazia em que?

Huntington (1993) caracteriza a primazia na política nos termos da definição realista clássica de poder, ou seja, poder como a capacidade de um ator, usualmente, mas não sempre, um governo, de influenciar o comportamento de outros atores, sendo que neste caso, o ator que tem preponderância, tem uma capacidade de poder muito superior a de seus pares. O poder permite que um Estado molde o cenário de acordo com seus valores, refletindo seus interesses. Neste

sentido a primazia é vista como algo benigno³⁹, como um pré-requisito para a manutenção do equilíbrio internacional.

Segundo Huntington (1993, p.70) a principal razão que leva um Estado a perseguir a primazia é ter a capacidade para garantir sua segurança, promover seus interesses e modelar o cenário internacional de uma maneira que reflita seus interesses e valores. Assim, a primazia é desejável não para garantir vitória em guerras, mas sim para atingir objetivos nacionais sem ter de recorrer a este instrumento.

Robert Kagan (1998) afirma que desde a comprovação dos EUA como grande potência o país tem mantido uma posição de hegemonia benevolente na medida em que compreende que seu bem estar depende do bem estar dos outros Estados, ou seja, “aggression anywhere threatens the danger of aggression everywhere; and that American national security is impossible without a broad measure of international security” (KAGAN, 1998, p.28).

A postura benevolente dos Estados Unidos pode ser percebida por suas ações durante a Segunda Guerra Mundial que, de acordo com Kagan (1998, p.28), libertaram povos e pessoas de horrores produzidos por países, tais como os judeus no holocausto, como também durante a Guerra Fria, haja vista a predisposição americana em proteger seus aliados na Europa e Ásia de ataques, fossem eles nucleares ou condicionais, mesmo sabendo que não poderia esperar garantias e reciprocidade destes mesmos países.

Esta postura deveria continuar no cenário pós-Guerra Fria, com a continuidade e a expansão de compromissos internacionais assumidos pelos EUA. O país deveria definir sua segurança nacional de maneira expansiva, não relacionando apenas assuntos de interesse nacional, mas considerando também a segurança de seus aliados, bem como situações que envolvem princípios americanos, os quais são vistos como universais. Os autores da primazia acreditam que os EUA configuram uma hegemonia na contemporaneidade, e neste sentido, Kagan e Kristol (1996, p.19) afirmam que “a hegemon is nothing more or less than a leader with preponderant influence and authority over all others in its domain. That is America's position in the world today.

Teóricos da primazia estão preocupados com as trajetórias das atuais e futuras grandes

³⁹ Kagan afirma que “the truth is that the benevolent hegemony exercised by the United States is good for a vast portion of the world's population. It is certainly a better international arrangement than all realistic alternatives. To undermine it would cost many others around the world far more than it would cost Americans--and far sooner.” (KAGAN, 1998, p.26)

potências, assim como o engajamento seletivo. Entretanto, a ameaça não trata apenas da guerra entre as grandes potências, mas, sobretudo, da emergência de um novo pólo de poder competidor que é encarado como ameaça à segurança internacional. Com relação a tal elemento, Posen e Ross (1996/1997, p. 32) pontuam que “Advocates of primacy view the rise of a peer competitor from the midst of the great powers to offer the greatest threat to international order and thus the greatest risk of war”. Tendo isto em vista, o objetivo da primazia não é apenas resguardar a paz entre as grandes potências, mas sim, garantir a continuidade da supremacia americana nos âmbitos político, econômico e militar.

Para os defensores desta tendência, a prática de agregar poder e estabelecer alianças e coalizões como foi feito durante a Guerra Fria é insuficiente. Assim: “Peace is the result of an imbalance of power in which U.S. capabilities are sufficient, operating on their own, to cow all potential challengers and to comfort all coalition partners” (POSEN; ROSS, 1996/1997, p.32).

Desta maneira, não basta aos EUA terem um papel de destaque dentro de alianças ou organizações as quais limitariam seu poder e suas ações, mas deve ser sim, o único, a potência hegemônica, mantendo sua liberdade de ação.

A maior ameaça para os EUA neste cenário seria a emergência de uma nova potência que tivesse a capacidade de minar sua preponderância, seja no nível político, econômico ou militar. Neste sentido o ressurgimento da Rússia é visto como uma ameaça, principalmente política e militar, bem como Japão, no nível econômico e militar e China, especialmente no nível econômico.

Para evitar a reemergência da Rússia na Europa, uma opção é o fortalecimento e expansão da OTAN, vista como um instrumento peculiar para garantir a segurança na Europa e evitar a existência de um vácuo de poder causado pelo fim da influência russa no leste europeu; esta estratégia está dentro do que autores chamam de “nova contenção”. Posen e Ross (1996/1997, p.36) descrevem que a nova contenção, assim como a contenção tradicional: “(...) identifies a threat that provides the rationale for remaining heavily involved in Eurasia and for maintaining the political, economic, and specially military capabilities needed to pursue an intense global strategic competition”. Autores como Brzezinsky e Kissinger⁴⁰ compartilham desta

40 Cf.: KISSINGER, Henry. Expand NATO Now. Washington Post, 19 de dezembro de 1994.

BRZEZINSKI, Z. The Premature Partnership. Foreign Affairs, Vol. 73, No. 2, 1994.

idéia, e acreditam que a OTAN alargada tem o papel de evitar o surgimento de um cenário propício ao avanço russo na Europa.

Ao enfatizar a questão do conflito entre grandes potências, as guerras intra-estatais e regionais permanecem marginalizadas, sendo apenas reconhecidas como ameaças se forem capazes de trazer conseqüências que afetem as grandes potências. Neste sentido, crises no Oriente Médio e especialmente na zona do Golfo Pérsico devem ser intermediadas e conflitos negociados a fim de manter a estabilidade na região.

A ameaça que uma potência rival surja é entendida como pouco provável. Todavia, autores como Krauthammer (1991) argumentam que o maior risco à segurança dos Estados Unidos no mundo pós-bipolar é a emergência de um novo cenário marcado pela proliferação de armas de destruição em massa. Os Estados relativamente pequenos e periféricos emergirão como ameaças não apenas regionais, mas internacionais, ao adquirir armas com alto poder destrutivo, sejam elas químicas, biológicas ou nucleares. Estes Estados são chamados por Krauthammer de *Weapon states*⁴¹, caracterizados pela frágil estrutura Estatal instituída, poder político centralizado e eventualmente tirânico, altamente dependente do financiamento provindo da taxaço dos recursos oriundos de riquezas naturais e energéticas, com posições contrárias aos valores ocidentais e a ordem internacional estabelecida. Exemplos destes são Iraque, Síria, Coréia do Norte e Líbia.

Para enfrentar esta ameaça a solução seria “denying, disarming and defending” (KRAUTHAMMER, 1991, p.32), através da construção de um regime que limite a aquisição de tecnologias a estes Estados, aumente o controle e desarmamento destes, e em última instância construa um sistema de mísseis antibalísticos e sistemas de defesa aéreos para que se possa defender contra as armas que escapem do controle, bem como medidas preemptivas.

Autores da primazia acreditam que apenas os EUA têm capacidade para lidar com as ameaças transnacionais, com o apoio de seus aliados. Nestas circunstâncias o fim da unipolaridade resultaria no caos internacional. De tal modo, a preponderância americana é vista como necessária para manutenção da ordem internacional perante as novas ameaças.

A proliferação de armas de destruição em massa também é um ponto de preocupação, na medida em que prejudica a liberdade de ação norte-americana, uma vez que aumenta os custos e riscos de intervenções militares. Neste sentido a prevenção é a primeira alternativa para combater

41 No artigo “The Unipolar moment revisited” (2002) Krauthammer chama estes Estados de “rogue states”

a proliferação, contudo os Estados Unidos se resguardam a alternativa da detenção e do uso da força quando necessário.

A estrutura militar necessária para propiciar este tipo de estratégia é muito similar àquela desenvolvida durante a Guerra Fria, sendo que os gastos militares devem ser no mínimo mantidos naquele patamar ou ampliados, o que serviria para perpetuar a superioridade americana perante outras potências. Além disso, é necessário modernizar as Forças Armadas, na medida em que isso possibilita deter qualquer Estado da alternativa de ataque aos EUA, se este considerar a superioridade militar do país e a possível resposta (POSEN; ROSS, 1996/1997, p.33).

A tendência à primazia é aquela que mais chamou atenção no debate sobre qual estratégia seria mais adequada para os Estados Unidos a partir do fim do período bipolar. Contudo, de acordo com a teoria realista da balança de poder⁴² não seria possível a manutenção de um sistema internacional unipolar por muito tempo, devido, principalmente, à tendência natural de reorganização do sistema e o surgimento de pólos de poder que contrabalanceariam com a hegemonia.

Para Michael Mastanduno (1997), neste cenário e, de acordo com a tendência da balança de poder, três previsões podem ser feitas: primeiro, os EUA, libertos dos constrangimentos da ordem bipolar, transformar-se-iam na única superpotência mundial; segundo, as outras grandes potências se afastariam vagarosamente dos EUA, preparando-se para contrabalancear seu poder; e, terceiro, ver-se-ia que os EUA aceitam a inevitabilidade da multipolaridade, o que os faria adotar uma postura mais independente a partir do gradual desengajamento dos compromissos assumidos durante a Guerra Fria.

Entretanto, o que se percebe é que os EUA não se desengajaram no cenário internacional, ao contrário, os compromissos assumidos pelo país na Europa, Ásia e Oriente Médio foram reforçados e aprofundados. Charles Krauthammer (1991) ao descrever o sistema internacional imediato ao pós-Guerra Fria é categórico em afirmar que este não é multipolar, mas sim unipolar e centralizado na figura dos Estados Unidos. Ainda assim, o autor reconhece que haverá o momento em que o sistema internacional voltará a ser multipolar, mas isso não deve acontecer no curto/médio prazo. O maior obstáculo para a manutenção da ordem unipolar não será a capacidade americana de manter seu *status quo*, mas sim a predisposição dos cidadãos americanos em apoiar esta posição. Mastanduno (1997, p. 86), ao ponderar sobre a duração deste

42 Cf. WALTZ, 2002; Mastanduno, 1997.

momento unipolar, afirma que esta dependerá não apenas da relativa distribuição de capacidades mundial, mas também da efetividade da diplomacia norte-americana. “(...) through policies of engagement and reassurance, U.S. officials can dissuade or at least delay other states from challenging U.S. hegemony and balancing against the United States”; é o que Nye classifica como *soft power*.⁴³

Assim como Krauthammer (1991) coloca como maior obstáculo à primazia norte-americana a aceitação desta estratégia pelos norte-americanos, Mastanduno (1997) demonstra a mesma preocupação, afirmando que os oficiais americanos devem encarar três desafios, se quiserem manter a primazia dos EUA: devem ser capazes de administrar a tensão entre economia internacional e estratégias de segurança para que conflitos econômicos não erodam as relações de segurança e eventualmente despertem uma resposta em termos de balança de poder; os *policemakers* devem ser capazes de manter apoio interno a este tipo de estratégia; e, por fim, devem administrar a chamada ‘arrogância do poder’, ou seja:

The dominant state in any international order faces strong temptations to go it alone, to dictate rather than consult, to preach its virtues, and to impose its values (...) Efforts to impose values or to preach to other states create resentment and overtime can prompt the balancing behavior U.S. officials hope to forestall. It is ironic that in a unipolar setting the dominant state, less constrained by other great powers, must constrain itself (MASTANDUNO, 1997, pp.86-88).

William Wohlforth (1999) discorda da idéia de que o atual momento unipolar seja passageiro. Este autor argumenta por meio de uma série de dados empíricos que os Estados Unidos são o único país do mundo com capacidade de projeção de poder global, podendo atuar nas mais diversas frentes de batalha se desafiado. Além disso, os EUA detêm uma das maiores marinhas do mundo, sua aeronáutica é dominante, seu poder nuclear é insuperável, o que lhe fornece vantagens perante outras potências nucleares, e em níveis comparativos os Estados Unidos são o país que mais investe no setor militar.

⁴³ O termo *soft power* foi cunhado por Joseph S. Nye no livro *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (1990) e melhor desenvolvido no livro *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (2004). *Soft power* refere-se à habilidade de uma entidade política, geralmente um Estado, de influenciar indiretamente o comportamento e os interesses de outros atores através de meios culturais ou ideológicos. Este conceito é contrastado com a definição realista de *hard power* a qual envolve ações militares e econômicas. Assim, Nye (2003) afirma que “*Soft power is the ability to get what you want by attracting and persuading others to adopt your goals. It differs from hard power, the ability to use the carrots and sticks of economic and military might to make others follow your will*” (NYE, 2003).

De encontro às idéias de Wohlforth, é apresentado abaixo um quadro que relaciona os gastos militares das maiores potências mundiais no espaço de tempo entre 1992 e 2007. Os dados são provenientes do *Stockholm International Peace Research Institute*⁴⁴ (SIPRI) e a partir deles pode-se perceber que o investimento em gastos militares dos Estados Unidos é muito superior ao que é gasto pelas demais potências. Se for feita uma média dos gastos militares de cada um destes países, com exceção dos EUA, nos últimos dezesseis anos, somados, o valor seria de US\$245,603 milhões e, ainda assim, o valor da somatória será menor do que a média total de gastos dos EUA no mesmo período, que totaliza US\$403,218 milhões.

QUADRO 1

Gastos militares por país e ano (em US\$ milhões)

País/Ano	EUA	UK	França	Japão ⁴⁵	Alemanha	Rússia	China
1989	479.053	62.028	57.565	38.397	55.475	202.512 ⁴⁶	12.276
1990	457.641	60.696	57.310	39.515	58.464	171.322 ⁴⁷	13.147
1991	401.943	62.348	57.683	40.411	55.134	- ⁴⁸	13.691
1992	424.699	58.560	55.869	41.391	52.436	42.524	16.534
1993	402.369	56.394	55.250	41.850	57.139	37.563	15.331
1994	377.861	54.579	55.534	42.052	43.962	36.608	14.604
1995	357.376	50.818	52.785	42.472	43.238	21.680	14.987
1996	337.941	50.554	51.518	43.329	42.395	19.145	16.606
1997	336.179	48.276	51.695	43.522	40.854	21.242	16.799
1998	328.605	47.691	50.344	43.406	40.993	13.555	19.263
1999	329.416	47.542	50.787	43.484	41.822	14.042	21.626
2000	342.167	47.778	50.205	43.803	41.147	19.138	23.767
2001	344.927	49.417	50.036	44.276	40.474	21.242	28.515
2002	387.297	52.423	51.063	44.725	40.604	23.601	33.436
2003	440.806	55.347	52.615	44.818	40.044	25.107	36.405
2004	480.444	55.112	54.059	44.476	38.816	26.120	40.631

44 Para este instituto a definição de gasto militar inclui todos os gastos referentes a: (a) forças armadas, incluindo forças de peacekeeping; (b) ministérios de defesa e outras agências envolvidas em projetos de defesa; (c) forças paramilitares, quando são treinadas e equipadas para operações militares; e (d) atividades espaciais militares. Nos gastos podem ser incluídos (a) gastos com pessoal-civil e militares - incluindo aposentadorias e seguro social; (b) gastos com operações e manutenções; (c) obtenção; (d) pesquisa e desenvolvimento militar, e (e) auxílio militar (contabilizada nos gastos do país doador). Defesa civil e gastos tais como benefícios de veteranos e destruição de armas estão excluídos. Para outros dados sobre a metodologia aplicada e os dados coletados acesse: < http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_sources.html > Acesso em 10.out.2008.

45 Não inclui gastos com pensões militares.

46 Dados referentes à URSS.

47 Dados referentes à URSS.

48 Dados não disponíveis.

2005	503.353	55.152	52.917	44.165	38.060	28.488	44.911
2006	511.171	55.043	53.198	43.666	37.133	31.176	52.199
2007	524.591	55.746	53.403	43.460	37.233	33.821	57.861
2008	548.531	57.392	52.565	42.751	37.237	38.238	63.643

Fonte: SIPRI Military Expenditure Database (<http://milexdata.sipri.org/>)

Devido à superioridade militar e econômica dos EUA os autores da primazia acreditam que a unipolaridade americana é insuperável e que nenhuma das maiores potências mundiais poderiam contrabalancear o poder dos EUA. Muitas vezes outras potências sequer querem tentar superar as capacidades dos Estados Unidos, seja por entenderem que isto é muito difícil ou perigoso, seja por preferirem se manter em uma posição de aliados e com isso manterem-se sobre a proteção americana.

Segundo Wohlforth (1999) a unipolaridade reside em dois pilares: A grande diferença de poder entre a superpotência e as outras grandes potências, as condições geográficas, ou seja, a localização isolada do continente norte-americano, a ausência de conflitos entre vizinhos, sua vasta extensão territorial e a densidade populacional, vistos como elementos de poder significativos. Wohlforth avalia que os acadêmicos que defendem o caráter transitório da unipolaridade do sistema internacional não consideram a variável da geografia aliada a nivelção de poder entre os Estados Unidos e os demais países no sistema internacional a qual constitui uma vantagem considerável aos EUA.

A maioria dos autores da primazia defende que não se deve esperar pelo retorno de uma política de balanço de poder onde os EUA percam sua condição de potência dominante, reforçando a idéia de que a unipolaridade não é um momento passageiro, mas sim, uma consequência que parte de uma condição material solidificada a qual dificilmente será superada no longo prazo.

2.2 Definindo estratégias e reconhecendo ameaças: A estratégia de segurança nacional norte-americana

A partir das ponderações conceituais sobre estratégia e grande estratégia, e considerando-se, ainda, os debates a respeito da provável postura a ser assumida pelos EUA em sua política de segurança nacional, compreende-se que o documento intitulado *National Security Strategy*

(NSS)⁴⁹, apresentando pelos Presidentes norte-americanos ao Congresso e à opinião pública em geral, é uma demonstração dos pensamentos, objetivos e grande estratégia que planejam ser empregados pelas administrações durante seus governos.

Tendo isto em vista é importante entender como funciona o processo de formulação deste documento, bem como suas intenções e perspectivas. Desde a ratificação do Ato *Goldwater-Nichols*, ou Ato de reorganização do Departamento de Defesa de 1986, os Presidentes norte-americanos são compelidos a submeter ao Senado um relatório anual onde constem as linhas diretoras da estratégia de segurança nacional delineadas por sua administração. O Ato *Goldwater-Nichols* foi um grande pacote de reformas⁵⁰ aprovado pelo Congresso americano, complementando o Ato de Segurança Nacional de 1947, aprovado por Harry Truman. Além de tratar da necessidade de uma articulação escrita por cada Presidente sobre a grande estratégia a ser empregada em seu governo, este documento estabeleceu instâncias de coordenação e subordinação entre grupos e organismos que tratam da questão da defesa e segurança nacional a fim de permitir uma maior cooperação e coerência entre as diferentes instâncias de maneira integrada.

Conforme o Ato *Goldwater-Nichols*, seção 603, o relatório anual sobre a Estratégia de Segurança Nacional deve ser entregue quando o Presidente submeter ao Congresso o orçamento para o próximo ano fiscal e deve, também, incluir uma descrição e discussão dos seguintes tópicos:

- 1) The worldwide interests, goals, and objectives of the United States that are vital to the national security of the United States.
- 2) The foreign policy, worldwide commitments, and national defense capabilities of the United States necessary to deter aggression and to implement the national security strategy of the United States.
- 3) The proposed short-term and long-term uses of the political, economic, military, and other elements of national power of the United States to protect or promote the interests and achieve the goals and objectives referred to in paragraph.

49 Ao utilizar a abreviação deste termo, daremos preferência a esta em inglês, ou seja, NSS.

50 O documento de 1986 tinha oito propostas principais: "To reorganize the Department of Defense and strengthen civilian authority in the Department of Defense, to improve the military advice provided to the President, the National Security Council, and the Secretary of Defense, to place clear responsibility on the commanders of the unified and specified combatant commands for the accomplishment of missions assigned to those commands and ensure that the authority of those commanders is fully commensurate with that responsibility, to increase attention to the formulation of strategy and to contingency planning, to provide for more efficient use of defense resources, to improve joint officer management policies, otherwise to enhance the effectiveness of military operations and improve the management and administration of the Department of Defense, and for other purposes" (GOLDWATER-NICHOLS ACT, 1986, P.1).

4) The adequacy of the capabilities of the United States to carry out the *national security strategy* of the United States, including an evaluation of the balance among the capabilities of all elements of national power of the United States to support the implementation of the national security strategy.

De acordo com Dom M. Snider (1995) o relatório tem três propósitos centrais. O primeiro é comunicar ao Congresso a visão estratégica do Executivo e, por conseguinte legitimar suas estimativas de necessidades de recursos; o segundo, comunicar esta visão estratégica a diferentes organismos internos e externos a fim de comunicar as mudanças de intenções do governo, inclusive aos outros países do mundo; e o terceiro propósito é comunicar a um público doméstico seletivo, freqüentemente políticos que apóiam o Presidente e querem ver suas idéias sob a assinatura deste, e outros, que apenas desejam ver a coerência e a prudência na política de segurança do governo (SNIDER, 1995, p.5-6).

O processo de construção da NSS de cada governo geralmente é iniciado quando o Presidente recém eleito começa a fazer breves sugestões de mudanças ou críticas a respeito da doutrina estratégica elencada por seu antecessor. Estas sugestões são percebidas em diversos formatos, desde discursos, conferências à imprensa, debates, e culminam com o discurso oficial onde o Presidente apresentará a doutrina de segurança nacional dos Estados Unidos da América.

Para a redação do relatório o Presidente contará com a ajuda de pessoal especializado em um processo interativo entre agências que levará alguns meses, ou até mesmo anos, que resultarão em uma série de rascunhos, encontros de alto-nível, incluindo o Conselho de Segurança Nacional, para que sejam solucionados os pontos de inflexão e divergências até a aprovação o texto final (SNIDER, 2005; BALDWIN, 2003). Como resultado deste esforço será obtido um produto que será a ‘doutrina presidencial’ da gestão que a desenhou, ou seja, a NSS “is the product of the competing recommendations of a specialized group of advisers, with the “winning” recommendations later included and endorsed publicly by the respective president” (BALDWIN, 2003, p.7).

Contudo, é importante ressaltar que apesar de este documento pretender determinar claramente interesses, objetivos e conceitos que permitirão ao Congresso ter uma visão nítida do que o Presidente anseia e quais serão os recursos necessários para alcançá-los, isto não significa que se trata de um processo fácil e de mão única. Na verdade, a implementação da estratégia e a liberação dos recursos para isto é uma questão política polêmica que só será definida com intensas negociações. Tendo isto em vista, pode-se afirmar que “In fact, strategy formulation both

within the executive branch and between the executive branch and Congress is an intensely political process from which national strategy emerges after protracted bargaining and compromise” (SNIDER, 1995, p.iii).

Esta doutrina estratégica é também um instrumento importante na política internacional do país, e, mais do que isso, tem o papel de informar aos americanos e a qualquer cidadão no mundo as linhas que moverão o pensamento estratégico do governo, preparando-os antecipadamente para possíveis ações que o governo se mostrará disposto a encarar. Neste sentido, a doutrina estratégica determina discursos e delinea idéias as quais darão suporte às políticas e posições adotadas pelo governo, tornando-se símbolos representantes da política adotada pelo país (GOODNIGHT, 2006).

A NSS é um dos documentos mais esperados que trata da questão da defesa e segurança dos EUA. Ela expressa a visão estratégica dos EUA perante o mundo, bem como suas prioridades, objetivos, fins e meios possíveis de serem empregados para atingir os objetivos buscados. O documento produz o fundamento da ação estratégica e política do governo e sobre este se basearão organismos e agências domésticas para definição de suas agendas, produzindo iniciativas coerentes ao que é preconizado pela administração central na figura do Presidente.

Até hoje foram publicados quatorze relatórios, dois durante o segundo governo Reagan (1987, 1988), três durante a administração George H. W. Bush (1990, 1991 e 1993), sete durante as duas administrações de Clinton (1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000) e, dois durante os dois mandatos do governo Bush (2001 e 2006). As NSS de Reagan estavam focadas na ameaça soviética, já a doutrina de George H.W. Bush, compreendida aqui como uma expressão transitória entre o período da Guerra Fria e o pós-Guerra Fria, expandiu sua abrangência referenciando ainda mais as estratégias regionais, econômicas, controles de armas e assuntos transnacionais; os documentos de Clinton, cujo mais significativo propunha o *engagement and enlargement* focou-se principalmente nas idéias de promoção da democracia, prosperidade econômica, segurança cooperativa, combate às ameaças transnacionais e da questão das intervenções humanitárias, e por fim, a polêmica NSS de 2001 de Bush que enfatizou a luta contra o terrorismo e as armas de destruição em massa, bem como a possibilidade do uso antecipado da força, ou guerra preemptiva. Faremos uma análise mais detalhada destes documentos nos próximos capítulos.

Esta doutrina presidencial, ou doutrina de segurança nacional, é o que definirá os focos da grande estratégia do governo em questão e por isso seu estudo será de importância fundamental para a reflexão proposta nesta pesquisa.

2.3 Uma estratégia de transição: George H.W. Bush e a superação da contenção

George H.W. Bush foi o 41º Presidente dos Estados Unidos (1989-1993), político hábil e experiente, foi representante do Texas no Congresso Americano por dois mandatos, e assumiu ainda diversas posições relevantes no governo americano, tal como embaixador nas Nações Unidas, Chairman do Comitê Nacional Republicano, Chefe do U. S. Liaison Office in the People's Republic of China e Diretor da Agência Central de Inteligência (CIA). Além disso, foi vice-Presidente do governo Reagan (1981-1989). Todas estas experiências lhe conferiram mais de 30 anos de vida pública na política americana o que lhe propiciou um amplo conhecimento dos instrumentos tanto de política doméstica quanto internacional.

O governo Bush é descrito principalmente por suas características de pragmatismo, flexibilidade e capacidade de negociação, seja ela domesticamente ou com líderes estrangeiros.⁵¹ Segundo Terry Leybel (1991) Bush⁵² foi bem sucedido em sua estratégia visando a libertação do leste europeu, na mediação de diversos conflitos no Terceiro Mundo, e especialmente hábil em gerenciar a crise no Golfo Pérsico. Ao mesmo tempo a presidência Bush é apontada como incapaz de produzir uma nova estratégia americana para o cenário do final da Guerra Fria e foi qualificada como inábil para lidar com questões econômicas.

Já no prefácio da *National Security Strategy* apresentada ao Congresso americano em Março de 1990, George H. W. Bush retoma o discurso de que o início dos anos 90 representa um momento especial na história dos EUA caracterizado pela queda do poderio soviético e a confirmação da proeminência do poder americano. Neste sentido, Bush vê a América como um líder no sistema internacional, responsável por manter a ordem que ela mesma promoveu desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Tendo isto em vista, ele pontua que o relatório de 1990 “outlines the direction we will take to protect the legacy of the postwar era while enabling the

51 Bush teve um papel importante nas negociações durante o fim da Guerra Fria com o líder soviético Mikhail Gorbachev.

52 Para maiores informações sobre a biografia de George H.W.Bush acesse <<http://www.whitehouse.gov/history/presidents/gb41.html>> Acesso em 10 out.2008.

Unite States to help shape a new era, one that moves beyond containment and that will take us into the next century” (WHITE HOUSE, 1990, p.v).

As ameaças começaram a se diversificar e passaram a abranger, a despeito da preocupação com a União Soviética e seu futuro como potência mundial, ameaças econômicas trazidas com crescimento da competitividade, além de endereçar as ameaças transnacionais tais como tráfico de drogas, conflitos regionais e o terrorismo (WHITE HOUSE, 1990).

O documento recorda que existe uma série de elementos que perduram ao se considerar a estratégia americana desde a constituição da república no país, sendo eles: a) a procura pela defesa da nação, de seus cidadãos e de seu modo de vida ao mesmo tempo em que se empenha em promover a existência de um ambiente internacional pacífico, livre e baseado nos valores democráticos americanos; b) o comprometimento com a garantia de um sistema econômico internacional livre e aberto, compreendido como uma maneira de diminuir possíveis fricções entre as nações; e c) a manutenção da habilidade americana em projetar poder fora de seu território a fim de preservar o equilíbrio internacional global e regionalmente, especialmente na Eurásia, o que é exemplificado pela estratégia da contenção do expansionismo soviético durante a Guerra Fria (WHITE HOUSE, 1990).

De acordo com o Presidente, estes elementos devem perdurar na estratégia americana para a nova era e, tendo isto em vista, o documento de 1990 pontua quais são os interesses e objetivos dos EUA nos anos 90: deter qualquer tipo de agressão que possa atingir os EUA, e se a dissuasão falhar, repelir ou atacar militarmente a ameaça, terminando o conflito de uma maneira favorável aos interesses dos EUA e seus aliados; prevenir e lidar com o terrorismo internacional; promover a estabilidade internacional através do controle da posse e produção de armas de destruição em massa; modernizar e fortalecer as capacidades bélicas americanas; encorajar o reconhecimento de princípios tais como Direitos Humanos, mercados abertos e eleições livres na União Soviética, além de fomentar a diminuição dos gastos militares desta a fim de desencorajar sua postura expansionista; reduzir a entrada de drogas ilegais nos EUA; promover a prosperidade e competitividade econômica americana garantindo o acesso a mercados; facilitar resoluções diplomáticas para conflitos regionais; dar apoio à políticas que promovam o desenvolvimento econômico, social, direitos humanos e progresso político; manter e ampliar alianças, apoiar a integração econômica, política e na área de defesa na Europa Ocidental, trabalhar com os aliados na esfera da OTAN e ajudar a tornar instituições internacionais mais efetivas na promoção da

paz, da ordem internacional e no progresso econômico, político e social (WHITE HOUSE, 1990, p.2-3).

Em referência às ameaças aos EUA o documento expõe quais ações deverão ser tomadas pelo governo para garantir a segurança de seus cidadãos, admitindo que isto deverá ser feito de maneira seletiva, levando em conta os interesses americanos. Assim, é pontuado no documento de 1991:

Although we are a global power, our interests are not equally engaged or threatened everywhere. In the face of competing demands, budgetary stringency, and an improving East-West climate, we must review our priorities. Where our capabilities fall short of needs, we must assess the risks and employ the full panoply of our policy instruments to minimize them (WHITE HOUSE., 1991, p.9).

A partir deste apontamento o documento é subdividido em ações a serem realizadas em regiões específicas nas quais são estabelecidas as prioridades estratégicas americanas. Tratar-se-á especificamente de temas referentes à União Soviética, Europa Ocidental, Europa Oriental, hemisfério americano, Oriente Médio, sul da Ásia e África. Exporemos brevemente o que o documento retoma com relação a cada região.⁵³

As NSS's de Bush reconhecem que a relação dos Estados Unidos com a União Soviética permanece tendo prioridade estratégica na agenda americana em decorrência de que o país continua sendo a outra superpotência militar mundial. Os EUA, tendo isto em vista, têm o objetivo de ultrapassar a contenção a fim de integrar a União Soviética no cenário internacional.

Com relação à Europa Ocidental, a estratégia americana se embasa na manutenção e fortalecimento das alianças, bem como a presença dos Estados Unidos na região a fim de garantir a paz, o que pode ser percebido no enxerto abaixo:

In Europe's emerging new political environment, moreover, the Atlantic Alliance remains a natural association of free nations and the natural framework for harmonizing Western policies on both security and diplomacy. It embodies the continuing American commitment to Europe; it also sustains the overall structure of stability that can assure the success of the democratic evolution of Central and Eastern Europe (WHITE HOUSE, 1990, p.10).

⁵³ A NSS de 1991 mantém a mesma estrutura de sua antecessora, pontuando as prioridades americanas nos contextos regionais. Tendo isto em vista, exporemos nesta parte tanto as indicações feitas em 1990 quanto em 1991.

É ainda demonstrada uma preocupação com a questão da reunificação alemã, a qual estava em vias de consecução, visando que ela transcorresse de maneira pacífica, levando em conta os valores democráticos, a fim de reintroduzir a nova Alemanha no concerto europeu. Os EUA vêm com esperança a entrada da Alemanha tanto na OTAN quanto na Comunidade Européia. Na NSS de 1991, redigida quando a Alemanha já estava unificada, reconhece-se a crescente importância deste país como líder econômico e político mundial, concebendo-o inclusive como futuro competidor com o poder americano na arena econômica.

Os EUA e seus aliados estão dedicados em superar as divisões na Europa. Neste sentido, o relatório de 1990 afirma que “All the countries of Eastern Europe are entitled to become part of the worldwide commonwealth of free nations as, one by one, they reclaim the European cultural and political tradition that is their heritage” (WHITE HOUSE, 1990, p.11). Tendo isto em vista, os EUA não aceitarão que Moscou limite estes direitos e continuarão repudiando qualquer tentativa da União Soviética em intervir nos problemas internos de países do leste europeu.

Deve-se enfatizar que a OTAN continua a ser caracterizada como instrumento de cooperação entre os EUA e os países europeus para manutenção da segurança na região, especialmente em face da ameaça soviética, atuando como instrumento para deter e contrabalancear o poder militar da URSS, bem como expandir suas ações a fim de garantir a estabilidade em toda a Europa por meio da manutenção de um ambiente democrático. A OTAN⁵⁴ deve manter sua característica de organismo de segurança coletiva, prezando pela segurança de todos os seus membros.

Com referência às relações hemisféricas, os Estados Unidos compreendem que sua segurança está intrinsecamente ligada a segurança coletiva e ao progresso econômico e social dos países americanos. No documento explicita-se que os anos 90 iniciam uma nova fase do relacionamento entre os EUA e estes países, considerando, principalmente, o ressurgimento da democracia em diversos países da região. “The return to democracy in most of Latin America will put new emphasis on our efforts to support professional, apolitical militaries. We will also

54 As alterações no sistema internacional com o fim da Guerra Fria refletiram na mudança do conceito de estratégia da OTAN já em 1991 onde a percepção das novas ameaças se tornava proeminente. Uma agenda de segurança mais ampla passa a ser definida na qual os riscos se mostram multifacetados em sua natureza, tornando-se imprevisíveis. As ameaças passam a ser vistas como inerentes a problemas econômicos, sociais e políticos no interior dos Estados que podem desencadear situações belicosas, bem como rivalidades étnicas e disputas territoriais. A proliferação de armas de destruição em massa e o terrorismo são igualmente endereçados como ameaças. Este novo conceito estratégico reafirma a postura defensiva da aliança, baseada no diálogo, na cooperação e na defesa coletiva. Para maiores informações acesse:

<http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm>

confront the challenge to democracy posed by the drug trade and debt problems” (WHITE HOUSE, 1990, p.12).

Em relação às Américas o caso mais complexo tratou da intervenção dos EUA no Panamá em dezembro de 1989, chamada de operação Causa Justa. A intervenção tinha como objetivo primeiro capturar, retirar do governo e julgar por tráfico de drogas e lavagem de dinheiro o general Manuel Noriega⁵⁵, ditador do país desde 1982. O conflito durou cerca de duas semanas, finalizando com a extradição de Noriega, seu posterior julgamento e condenação nos Estados Unidos. Documentos americanos afirmam que os planos de um ataque ao Panamá já eram antigo, datados de 1988, em decorrência do acirramento das tensões entre EUA e o regime panamenho principalmente em relação à defesa do canal do Panamá. Neste sentido as Forças Armadas americanas já vinham promovendo uma série de ações tais como treinamentos para evacuação de civis, neutralização das forças de defesa panamenhas e operações civis militares.⁵⁶

Depois das eleições de 1989 no Panamá, quando a vitória de Noriega foi mais uma vez questionada pela oposição, a violência se acirrou entre os grupos panamenhos. Neste momento os EUA iniciam seu plano de contingência o qual seria entendido pelo governo do Panamá como uma situação de guerra. De acordo com o governo americano a campanha militar no Panamá tinha cinco objetivos: 1) proteger a vida dos cidadãos americanos, bem como a manutenção de instalações americanas no local; 2) Capturar e entregar Noriega às autoridades responsáveis; 3) neutralizar as forças de defesa panamenhas, bem como seu comando e controle; 4) dar apoio à formação de um governo que fosse reconhecido pelo governo americano; e 5) reestruturar as forças de defesa do Panamá.⁵⁷

Críticos defendem que os EUA já sabiam do envolvimento de Noriega com o crime desde a década de 1970, porém passaram a persegui-lo apenas quando o general deixou de corresponder aos interesses americanos no canal do Panamá. Deve-se lembrar que em janeiro de 1990 venceria o prazo para que os Estados Unidos começasse a entrega do controle administrativo do Canal ao

55 Noriega já era antigo conhecido do governo Americano, tendo feito parte dos quadros da CIA em operações na América Central, resguardando interesses dos EUA por meio da sabotagem, notadamente na Nicarágua contra os Sandinistas e em El Salvador contra os revolucionários da FMLN (Frente Farabundo Marti de Libertação Nacional).

56 United States Department of Army. Operation Just Cause: historical summary. Bulletin no. 90-9, volume 1. Disponível em: <<http://www.globalsecurity.org/military/library/report/1990/90-9/9091his.htm>>. Acesso em 10.out.2008.

57 BUSH, George H.W. Address to the Nation on Panama (December 20, 1989). Disponível em: <<http://millercenter.org/scripps/archive/speeches/detail/3422>> Acesso em 10.out.2008.

governo do Panamá, e para a América era interessante manter alguém que fosse de sua confiança no governo panamenho neste momento de transição (CHOMSKY, 1993).

Outras regiões que são consideradas como chave para a conservação da segurança americana são o Oriente Médio e o Sul da Ásia, principalmente no que se refere ao fornecimento de suprimentos energéticos. A *National Security Strategy* de 1990 reafirma o comprometimento americano nestas regiões por meio da manutenção de sua presença naval no oceano Índico, no mar mediterrâneo e no Golfo Pérsico, da realização de exercícios militares periódicos com nações amigas, desencorajando o comércio de armas, de modo a evitar corridas armamentistas regionais, bem como investindo contra a proliferação de armas de destruição em massa e pressionando Estados que apóiam manifestações subversivas e terroristas.

A partir da Guerra do Golfo foi conferida maior atenção aos países do Oriente Médio, reafirmando a estratégia americana de manutenção de sua presença na região, com o escopo de promover estabilidade e segurança entre vizinhos, manter o fluxo de petróleo livre, conter a proliferação de armas de destruição em massa e de mísseis balísticos, desencorajar a venda de armas, conter o terrorismo e apoiar esforços para que um processo de paz traga a reconciliação entre Israel e os Estados Árabes, bem como entre os palestinos e Israel (WHITE HOUSE, 1991).

Nesse sentido, uma iniciativa importante foi o encontro, em Madri, promovido pelos EUA em conjunto com a URSS em 30 de outubro de 1991, o qual resultou em outras consultas entre os países e que, por fim, culminaram com os acordos de Oslo em 1994. A conferência de paz contou com a presença de representantes de Israel, Síria, Líbano, Jordânia e líderes da Faixa de Gaza e Cisjordânia os quais não estavam associados ao PLO, num encontro que foi a primeira tentativa de negociações diretas entre Israel e esses países que outrora entraram em guerra, a chamada Guerra dos Seis Dias.⁵⁸ Foi iniciada uma série de negociações bilaterais e multilaterais entre Israel e as delegações presentes visando resolver conflitos passados, assinar acordos paz, e

58 A Guerra dos Seis dias foi um conflito armado que teve como principais atores Israel e uma liga de países árabes formados por Egito, Jordânia e Síria. Em 1967 a tensão entre os países árabes e Israel eram crescentes levando ambos os lados a mobilizarem suas tropas. Em junho, iniciou-se uma ofensiva israelense, justificada como reação às movimentações militares egípcias, e as pressões jordanianas, sírias e iraquianas nas fronteiras. Em seis dias a ofensiva israelense tomara a região compreendida entre o norte do Sinai, a faixa de Gaza, a Cisjordânia, o setor oriental de Jerusalém e as Colinas de Golã, na Síria.

discutir questões de interesse geral tais como os recursos minerais, meio ambiente, controle de armas, refugiados e desenvolvimento econômico.⁵⁹

Quanto à África, o foco estratégico será conferido a materialização de instituições, desenvolvimento econômico e construção de uma paz regional através da promoção de padrões democráticos a fim de possibilitar a África uma maior inserção no cenário internacional.

A ação mais importante na África durante o governo Bush foi a atuação do país na Somália. Desde o início dos anos 1990 a Somália passava por problemas sociais e econômicos que favoreceram para o recrudescimento da violência e a conflagração de uma guerra civil. A situação tornou-se caótica, diversas facções lutavam entre si, milhares de pessoas eram mortas, tanto em decorrência do conflito quanto pela fome que assolava mais da metade do continente. A fim de contribuir para minorar os desafios humanitários provindos da guerra civil e da fome, e estabelecer padrões negociados para o fim do conflito, a ONU fundou a *United Nations Operation in Somália* (UNOSOM I), em abril de 1992. Contudo, a operação não conseguiu garantir uma situação de segurança mínima, principalmente, pois sua ação foi restringida pelas partes envolvidas no conflito que discordavam sobre sua atuação.

Para superar esta situação a ONU autorizou em 03 de dezembro de 1992 uma operação multinacional, *Unified Task Force* (UNITAF) que foi liderada pelos EUA, codinome Restore Hope, a qual teria autorização para usar todos os meios necessários para proteger os serviços de assistência humanitária a fim de criar um ambiente favorável para a condução das operações humanitárias nas áreas mais comprometidas da Somália, abrindo caminho para o posterior retorno de operações de peacekeeping e peace-building.⁶⁰

Em 04 de dezembro de 1992 Bush falou à nação sobre a futura atuação dos EUA no caso da Somália. O Presidente ressaltou o grau de violência e crueldade do conflito onde cerca de 500

⁵⁹ Para maiores informações sobre o processo de negociação, pautas, resoluções atingidas e discursos oficiais acesse o site do Ministério das Relações Exteriores de Israel em:

<<http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace%20Process/Guide%20to%20the%20Peace%20Process/The%20Madrid%20Framework>>

⁶⁰ Pela classificação desenvolvida pela ONU no documento de 17 de junho de 1992 “An Agenda for Peace, Preventive Diplomacy, peacemaking and peace-keeping” podem-se distinguir as missões de paz dividindo-as da seguinte maneira: preventive diplomacy (diplomacia preventiva), peacemaking (construção da paz) e peace-keeping (manutenção da paz). A principal diferença entre estas se dão pelo momento em que elas são aplicadas no conflito. Se a operação ocorre durante a guerra, ela pode ser considerada uma operação de peacemaking, se ocorre em um momento de trégua é uma operação de peacekeeping visando a manutenção da paz e do cessar-fogo, e se ela ocorre anteriormente à guerra, visando preveni-la, é uma operação de preventive diplomacy. Outra característica importante é o fato de que estas operações não requerem o uso da força, e deveriam acontecer, primordialmente, por meio de fins pacíficos de resolução de controvérsias. Quando não é possível a solução pacífica, pode-se lançar mão, como último recurso, do uso da força, são as chamadas ações de imposição da paz, ou peace enforcement.

mil pessoas já teriam morrido em decorrência da guerra civil e da fome. Para sanar esta situação, a atuação dos EUA era fundamental e, neste sentido, Bush afirmou que:

(...) I want to emphasize that I understand the United States alone cannot right the world's wrongs. But we also know that some crises in the world cannot be resolved without American involvement, that American action is often necessary as a catalyst for broader involvement of the community of nations. Only the United States has the global reach to place a large security force on the ground in such a distant place quickly and efficiently and thus save thousands of innocents from death.⁶¹

A *Unified Task Force* (UNITAF), força multinacional organizada e liderada pelos Estados Unidos, obteve sucesso em seu nível humanitário na medida em que cumpriu suas funções de proteger as ações humanitárias da ONU e possibilitar o retorno das forças de paz num ambiente mais seguro, porém politicamente não logrou êxito⁶².

Levando em consideração as ameaças internacionais e regionais à segurança dos EUA, a Estratégia de Segurança Nacional define a Agenda de Segurança do governo, consolidando os pontos que serão abrangidos na grande estratégia presidencial. Neste sentido, os documentos de 1990 e 1991 reconhecem a consistência da estratégia da contenção que continuará sendo empregada em conjunto com a dissuasão tanto contra ameaças nucleares, quanto contra as assimétricas ou não convencionais, mantendo a tendência da resposta flexível, ou seja, preservando a opção da defesa direta. Outra tendência a ser mantida será o fortalecimento de alianças através do sistema de segurança coletiva, combinando tanto aspectos militares quanto econômicos. Mais um ponto importante será manter a presença das Forças Armadas americanas na Europa, Ásia e no Pacífico, uma vez que “These forces provide the capability, with our allies, for early, direct defense against aggression and serve as a visible reminder of our commitment to the common effort” (WHITE HOUSE, 1990, p.23).

A agenda de defesa do governo George H. W. Bush recuperou aspectos da estratégia de segurança desenvolvida durante os anos de Guerra Fria, reforçando os objetivos estabelecidos no governo Reagan. Neste sentido Bush não estabeleceu nenhuma grande inovação em termos

61 WOOLLEY, John T.; PETERS, Gerhard. The American Presidency Project [online]. Santa Barbara, CA: University of California (hosted), Gerhard Peters (database). Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=21758>> Acesso em 20.out.2008.

62 Em março de 1993 o problema da fome estava em vias de conclusão e os níveis de segurança estavam mais altos, apesar da violência continuar freqüente. De acordo com a organização Global Security pelo menos 30 mil soldados americanos participaram da operação, e cerca de outros 10 mil provindos de outros países. Em 04 de maio de 1993 a operação UNOSOM II assumiu as responsabilidades pelas operações. Para maiores informações sobre o conflito consulte: <http://www.globalsecurity.org/military/ops/restore_hope.htm> e <<http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unosomi.htm>>. Acesso em 20.08.2008.

estratégicos, retomando preceitos já estabelecidos anteriormente os quais deveriam ser adaptados à nova realidade internacional, o que pode ser percebido no exerto seguinte da NSS de 1990 a qual pondera:

Our challenge now is to adapt this strength to a grand strategy that looks beyond containment, and to ensure that our military power, and that of our allies and friends, is appropriate to the new and more complex opportunities and challenges before us (WHITE HOUSE, 1990, p.23).

Na NSS de 1991, Bush introduziu o documento afirmando que o cenário atual é como uma nova era, a qual, apesar de representar um período otimista, traz consigo uma série de incertezas. O evento que marcou esse momento de instabilidade foi a Guerra do Golfo, resultado da invasão do Kuwait pelo Iraque em 02 de agosto de 1990. O que parecia ser um blefe de Saddam Hussein concretizou-se com a anexação do Kuwait pelo Iraque em 20 de agosto como principal forma de o Iraque manter o controle sobre a produção de petróleo do pequeno país. Este fato resultou numa grande comoção internacional, e em decorrência disto países ocidentais se uniram em uma aliança que visava a retirada imediata das Forças Armadas iraquianas do território kuwaitiano. Inicialmente, a aliança promovida pelo ONU e liderada pelos EUA impôs restrições e sanções econômicas a Hussein para forçar sua saída do Kuwait. Sem sucesso, uma operação autorizada pelo Conselho de Segurança⁶³ e desencadeada com a liderança de EUA e Grã Bretanha se iniciou em 17 de janeiro de 1991 e foi chamada de operação Tempestade no Deserto.

É importante ressaltar que o debate interno⁶⁴ nos EUA, referente à atuação ou não do país diretamente no conflito, foi extenso. No Congresso, enquanto alguns defendiam que não havia sido dado tempo necessário para que as sanções econômicas surtisser efeitos sobre o chefe de governo iraquiano, outros ponderavam que a América não poderia se furtar em usar a força neste caso a fim de manter a iniciativa da coalizão internacional. Em suma, o debate tratou das

⁶³ Em 29 de novembro de 1990 o Conselho de Segurança (CS) da ONU autorizou por meio da Resolução 678 (1990) que se usasse a força para impelir o Iraque caso o país não se retirasse do Kuwait até 15 de janeiro.

⁶⁴ A habilidade política de Bush possibilitou um gerenciamento eficaz da crise. O Presidente permaneceu constantemente em contato com líderes mundiais a fim de construir uma coalizão forte contra o ataque do Iraque ao Kuwait. Baseado em sua experiência como embaixador na ONU, Bush usou o Conselho de Segurança para legitimar e conferir uma base legal à ação, ao mesmo tempo, negociou com diversos países que poderiam comprometer a operação, tais como Israel, Irã e a União Soviética, mantendo-as afastados do conflito, e ainda, levando em consideração sua experiência como congressista bem como seus laços pessoais com membros do Congresso, Bush foi capaz de ganhar apoio público no cenário americano e aprovar a participação dos EUA na missão (DEIBEL, 1991, p.7).

posições mais internacionalistas e isolacionistas na América, tratando essencialmente da postura a ser assumida pela superpotência no pós-Guerra Fria⁶⁵.

A partir da Guerra do Golfo o discurso sobre a formatação de uma nova ordem mundial liderada pelos EUA se torna mais abrangente, sendo que a intervenção conjunta no caso da invasão do Kuwait pelo Iraque⁶⁶ é entendida como a primeira iniciativa coletiva entre EUA e seus aliados para a construção desta nova ordem, bem como de uma nova estratégia de segurança nacional para os EUA⁶⁷. O Presidente americano acreditava que aquele momento seria primordial para a construção de uma nova ordem mundial, a qual dependeria das atitudes tomadas pelos países a fim de deter Saddam Hussein. A ação dos americanos e aliados serviria, ainda, como exemplo a qualquer outra nação que tentasse infringir novamente preceitos concebidos como universais, tais como a soberania Estatal. Desta maneira, Bush discursa em 1990 ao Congresso Americano prenunciando que:

The test we face is great and so are the stakes. This is the first assault on the new world that we seek, the first test of our mettle. Had we not responded to this first provocation with clarity of purpose; if we do not continue to demonstrate our determination, it would be a signal to actual and potential despots around the world. America and the world must defend common vital interests. And we will. America and the world must support the rule of law. And we will. America and the world must stand up to aggression. And we will. And one thing more: in the pursuit of these goals, America will not be intimidated.

Michael Mandelbaum (1990/1991), afirma que os EUA mandaram forças para o Iraque por duas razões: primeiro, para apoiar o princípio de que Estados mais fortes não tem o direito de absorver pequenos Estados, devendo-se respeitar a soberania dos países; e, segundo, para evitar que uma grande fração da produção mundial de petróleo fosse controlada por um tirano brutal e

65 O Congresso americano autorizou a alternativa militar para intervir no conflito em 12 de janeiro de 1991.

66 Bush afirma em seu discurso no Congresso em 11 de setembro de 1990 que os objetivos dos americanos na Guerra do Golfo são cinco: Fazer com que o Iraque retire suas tropas do Kuwait completamente, imediatamente e sem outras condições; restabelecer o governo legítimo do Kuwait, garantir a segurança e a estabilidade no Golfo Pérsico, proteger os cidadãos americanos que vivem na região, e por fim, o quinto objetivo que seria fazer com que brote uma nova ordem mundial, (BUSH, Sept.11, 1990).

67 De acordo com a NSS de 1991 “The Gulf crisis interrupted a time of hope. We saw a new world coming, a world freer from the threat of terror, stronger in the pursuit of justice, more secure in the quest for peace. Democracy was gaining ground as were the principles of human rights and political and economic freedom. This new world is still within reach, perhaps brought closer by the unprecedented international cooperation achieved in the Gulf crisis.” (BUSH, 1991)

agressivo⁶⁸. Para ele, apenas o petróleo seria capaz de envolver os EUA em uma guerra no Terceiro Mundo (MANDELBAUM, 1990/91, p. 11).

O documento de 1991 endereçou uma preocupação sobre a forma que os governos americanos pensavam a questão da segurança no país, afirmando que o padrão mantido por mais de quarenta anos, baseado na contenção do comunismo soviético, deveria ser superado.

Reconheceu-se que existia uma agenda de segurança complexa, incluindo-se nela os seguintes temas: a manutenção da preponderância do poder americano no sistema internacional, bem como seu papel de liderança; as controvérsias no Oriente Médio e as questões energéticas; o flagelo do tráfico de drogas; o problema das migrações internacionais, dos refugiados; e do crescimento dos desafios nas áreas sociais, econômicas, políticas e morais que levam muitos Estados a permanecerem em condições calamitosas. Estas ameaças tratavam tanto de questões tradicionais de segurança como dos chamados novos temas, ou novas ameaças, que não podem deixar de ser consideradas em uma nova estratégia americana.

Nesta situação, os EUA devem manter sua capacidade bélica para fins dissuasórios, contudo, tendo em vista o novo cenário pós-Guerra Fria, seria possível uma redução dos gastos militares do país, de acordo com o relatório de 1991 em 25%. Ao mesmo tempo, o país deve reformar suas Forças Armadas e manter sua presença externa em territórios chave tais como Europa, leste asiático e Oriente Médio, o que compõe uma variável seletiva no engajamento externo americano. Segundo a NSS de 1991 existiam quatro demandas para a nova era da política americana: “to ensure strategic deterrence, to exercise forward presence in key areas, to respond effectively to crises and to retain the national capacity to reconstitute forces should this ever be needed” (WHITE HOUSE, 1991).

Ao mesmo tempo, é percebida uma forte vertente do discurso e da prática da primazia, como pode ser visto na matéria de Patrick E. Tyler do New York Times em 10 de março de

68 Deve-se ressaltar que ainda em seu discurso no Congresso em 11 de setembro Bush afirma que compreende que interesses econômicos vitais foram colocados em risco a partir do momento em que o Iraque passou a ter controle de mais do que 20% das reservas de petróleo mundiais, representando uma ameaça não apenas aos EUA mas também a seus vizinhos na região. Tendo isto em vista, Bush declara que “Vital economic interests are at risk as well. Iraq itself controls some 10 percent of the world's proven oil reserves. Iraq plus Kuwait controls twice that. An Iraq permitted to swallow Kuwait would have the economic and military power, as well as the arrogance, to intimidate and coerce its neighbors—neighbors who control the lion's share of the world's remaining oil reserves. We cannot permit a resource so vital to be dominated by one so ruthless. And we won't” (BUSH, Sept. 11th, 1990).

1992⁶⁹ que revela partes do rascunho do *Defense Planning Guide* do Pentágono. Este documento definia uma política militar que permitiria aos EUA tornarem-se a única superpotência do mundo, de maneira que nenhum país, ou conjunto de países, teria capacidade para se tornar um rival que colocasse a preponderância do país em risco e, caso isso ocorresse, os EUA teriam o poder de fogo necessário tanto para dissuadir quanto para destruir um possível adversário.

Apesar do esforço para delinear uma estratégia condizente com as mudanças conjunturais ocorridas durante seu governo, George H W. Bush foi alvo de críticas que consideram que o Presidente fora incapaz de definir uma grande estratégia que fosse capaz de superar a contenção e a dissuasão. Rebatendo esta crítica em um discurso feito em janeiro de 1993 ao Conselho de Relações Internacionais em Washington, o secretário de Estado (1992-1993) Lawrence Eagleburger argumentou que a política externa Bush foi adequada para um momento de transição, tecendo justificativas e desvendando as críticas feitas ao governo Bush. O ex-secretário afirmou que a administração Bush foi capaz de confrontar com sucesso três grandes desafios: “To end the Cold War peacefully; to deal with the instabilities generated by the Cold War's demise; and to begin the construction of a new architecture for the new world order” (EAGLEBURGER, 1993).

Eagleburger (1993) reagiu às críticas que afirmavam que o governo Bush seria apenas reativo aos eventos, não possuindo uma estratégia clara de ação e conferindo pouco atenção às necessidade de longo prazo de uma nova era.

Eagleburger (1993) argumenta que o governo Bush iniciou a construção de um novo panorama institucional internacional necessário para o estabelecimento de uma nova ordem. A partir disto identifica seis áreas em que a atuação norte-americana foi primordial e definidora:

- 1) Europa, atuando a fim de estender a comunidade de democracias para além das antigas nações comunistas, ajudando-as a estabelecer sociedades livres, baseadas no livre mercado;
- 2) América do Norte, consolidando a base continental do país através da criação de um mercado único abrangendo EUA, Canadá e México (O Nafta);
- 3) América Latina, estreitando laços de cooperação;

69 Cf. TYLER, Patrick E. Lone Superpower Plan: Ammunition for Critics. New York Times, March 10, 1992. Disponível em <<http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9E0CE3DF1031F933A25750C0A96>>. Acesso em 20 de setembro de 2008.

4) Ásia, ajudando a criar a Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) a fim de promover a dinamização da economia na região, além do estabelecimento de acordos de cooperação com o Japão;

5) O Oriente Médio, onde a vitória da Guerra do Golfo corroborou a construção de uma aliança duradoura, além das negociações iniciais sobre Israel e seus vizinhos;

6) No nível transnacional, tentou-se avançar nos assuntos relacionados ao comércio internacional através das negociações do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) e de negociações a respeito da não proliferação de armas de destruição em massa (EAGLEBURGER, 1993).

O que o ex-secretário tentou mostrar com seu discurso foi que os EUA estariam adotando uma agenda multilateral em suas relações internacionais, e pode-se perceber com isso, novamente, a variável seletiva da política externa norte-americana.

Bush deixou como legado o desenvolvimento de uma política externa pragmática e flexível, com alto uso da diplomacia para a resolução de conflitos, comprometimento com os valores e, sobretudo, interesses americanos e a convicção de que a manutenção do poder dos Estados Unidos, bem como de seu papel de liderança mundial são peças chave para a construção de uma nova ordem mundial. Foi um Presidente que trabalhou num momento de transição e incertezas e confirmou as bases do padrão de comportamento que continuaria a ser seguido pelos Estados Unidos em nível internacional.

2.4 Considerações Finais

A partir das discussões teóricas a respeito das posições adotadas pela política externa americana, percebe-se que existe uma constante interlocução entre as tendências isolacionistas e internacionalistas, as quais parecem revesar no cenário político americano em decorrência das situações domésticas e internacionais.

A variável isolacionista é sempre presente, demonstrando os anseios da participação efetiva dos EUA no cenário internacional, considerando, principalmente, a questão dos custos, sejam eles humanos, políticos ou financeiros. Exemplo disso pode ser percebido no amplo debate interno pela atuação dos EUA com relação a invasão do Kuwait pelo Iraque.

Com o final da Guerra Fria o governo Bush pontua que suas ações no exterior seriam seletivas, levando em conta a capacidade dos EUA e a importância do evento para a agenda de segurança americana, ao mesmo tempo, a manutenção do sistema de alianças da OTAN e seus alicerces de segurança coletiva demonstram que as raízes de um pensamento que valoriza a segurança cooperativa não deixaram de ser consideradas.

Por fim, a variável da primazia se mostra presente na medida em que os EUA visam se consolidar como única superpotência, trabalhando para incrementar seu potencial bélico, bem como sua capacidade de influenciar atores estatais e não estatais em nível internacional.

Como foi apresentado, o documento *National Security Strategy* é considerado como notificação pública do governo, a fim de demonstrar quais serão os objetivos, estratégias e as ameaças reconhecidas. Nesse sentido, durante o governo George H. W. Bush os interesses estavam focados em regiões relevantes, tais como Europa, Oriente Médio e Américas, na promoção da democracia, do livre mercado e dos direitos humanos, bem como a tentativa de se estabelecer uma nova ordem mundial baseada nestes valores. Ao mesmo tempo, a estratégia visava deter e prevenir possíveis agressões de Estados hostis, o terrorismo também é brevemente endereçado, bem como a questão do controle da posse e produção de armas de destruição em massa, especialmente as nucleares. Ações tais como a Guerra do Golfo, a intervenção na Somália e os esforços de paz para a questão Israel/Palestina demonstram coerência com relação ao que foi defendido nos documentos de 1990 e 1991, apesar de não representarem grandes inovações em termos estratégicos.

A política externa do governo Bush (1989-1993) pode ser dividida, essencialmente em duas fases. Na primeira, o Presidente pôde visualizar e influir nas mudanças da dinâmica internacional que culminariam com o fim das estruturas que eram mantidas pelo fim da Guerra Fria, ou seja, o desmembramento da União Soviética e a reunificação da Alemanha. Neste sentido o governo agiu de maneira passiva, evitando provocar maiores constrangimentos à URSS, mantendo-se a margem das negociações deste processo. O segundo momento, iniciado a partir da guerra do Golfo, propiciou um maior engajamento internacional dos EUA (MANDELBAUM, 1990/1991, p.5). Este engajamento seria seletivo, concentrado na Europa e Ásia, uma vez que se compreendia que a retirada dos EUA destes locais poderia culminar com uma desestabilização regional e uma possível corrida armamentista (MANDELBAUM, 1990/1991, p.13).

A Guerra do Golfo confirmou a habilidade política da administração Bush em gerenciar coalizões e coordenar uma série de ferramentas concomitantes para se atingir o fim pretendido, demonstrando um profícuo profissionalismo. Porém, de acordo com Deibel (1991, p.9), esta característica “is not sufficient for the foreign policy of a superpower in the radically changed circumstances posed by the end of the Cold War”. Esta crítica era feita devido à ausência de um *design* estratégico ativo no governo de George H.W. Bush. Todavia, para Deibel (1991, p.10-11), a maior falha estratégica na crise no Golfo foi a dimensão que o governo lhe conferiu, possibilitando que o conflito dominasse a pauta de diplomacia e segurança americana, tomando o espaço de algo mais importante que estava ocorrendo no mesmo período, a queda da União Soviética e as ditas revoluções que ocorriam no leste europeu.

Existem diversas críticas que afirmam que apesar de o governo Bush ter se esforçado para formatar uma nova ordem mundial, faltou-lhe visão para que isto se concretizasse, considerando-se, principalmente, a ineficiência do Presidente para lidar com temas econômicos e sua pouca capacidade de obter apoio interno para desempenhar uma política externa abrangente através da liberação de recursos a fim de promover a democracia e a economia de mercado a nível global. Com um endividamento interno crescente e desequilíbrio econômico, os EUA ficaram incapacitados de liderar um processo maior (MANDELBAUM, 1990/1991, p.22).

Ainda de acordo com Mandelbaum (1990/1991) a falta de competência do governo Bush para lidar com temas econômicos é uma característica trazida dos Presidentes republicanos que governaram durante a Guerra Fria, argumentando que por vinte anos os Presidentes republicanos apoiaram os compromissos americanos com a Guerra Fria e ao mesmo tempo evitaram os custos para sustentar uma ordem econômica estável depois da Segunda Guerra Mundial.

Assim, Bush seria um produto da Guerra Fria, e por isso, não seria capaz de trabalhar e influir por uma ordem internacional diferente desta. Em janeiro de 1993, George H.W. Bush discursou em Westpoint, e afirmou que os EUA devem se engajar na construção de uma nova ordem mundial. O país não deveria agir isolado, como um policial do mundo, mas sim em congruência com outros países, apoio internacional e institucional, afirmando que: “in the wake of the Cold War (...) it is the role of the United States to marshal its moral and material resources to promote a democratic peace. It is our responsibility--it is our opportunity--to lead. There is no one else.” O Presidente afirmou que foi o que sua administração tentou fazer, seja no caso do conflito no Iraque, seja na Operação Restore Hope na Somália, de finalidade humanitária.

III. A DOUTRINA CLINTON: PERSPECTIVAS E PRIORIDADES

Neste capítulo será abordada a maneira com que a administração Clinton (1993-2001) desempenhou suas ações em política externa, bem como a forma como configurou sua agenda de segurança nacional, definindo prioridades estratégicas, reconhecendo as ameaças a sua segurança e desencadeando ações efetivas. Para isso, foi efetuada a análise das estratégias de segurança nacionais compreendidas em termos de expansão das sociedades que possam se inserir na comunidade das democracias de livre mercado.

A promoção da democracia, assim como em governos anteriores, continua sendo considerada uma prioridade estratégica e tendo como base este princípio, bem como a defesa dos Direitos Humanos, o governo se lançará à frente de operações de paz, demonstrando que a agressão a estes princípios em conflitos internos é considerada como uma ameaça à segurança regional e internacional. Ao mesmo tempo, os EUA demonstram que ações agressivas de países em regiões de interesse norte-americano não serão toleradas, tais como o caso da nova tentativa de intimidação do Kuwait por parte de Saddam Hussein, bem como suas atitudes não cooperativas com relação às imposições da ONU, o que justificou uma série de intervenções militares no Iraque.

O terrorismo internacional, e mais especificamente o Al Qaeda e Osama Bin Laden, tornaram-se focos da estratégia americana. Nesse sentido, após os atentados ao *World Trade Center* em 1994, às embaixadas norte americanas na Tanzânia e no Quênia em 1998 e o ataque ao navio americano *USS Cole* em 2000 a ameaça do terrorismo passa a ser percebida como uma das mais críticas do pós-Guerra Fria.

3.1 Política externa e as eleições de 1992

Com o fim da Guerra Fria os EUA se consolidavam como uma genuína superpotência encontrando um cenário onde as maiores ameaças que haviam desafiado o país por mais de cinquenta anos tinham desaparecido ou sido superadas.

Apesar do sentimento de realização, já que a Guerra Fria havia sido concluída em termos favoráveis para os EUA, havia uma sensação de incerteza marcada, essencialmente, pelo pessimismo quanto aos processos econômicos e a insegurança com relação ao futuro e as

possíveis novas ameaças. De acordo com Ornstein (1992, p.2) “The post-Cold war era has brought with it not the thrill of victory, but the agony of victory”.

Foi com este panorama de incertezas que os candidatos às eleições presidências de 1992 tiveram de lidar e propor respostas e posições para a opinião pública americana que naquele momento não estava interessada em priorizar a definição do papel dos Estados Unidos perante o mundo. Ao contrário, as preocupações voltavam-se para o cenário doméstico, o que incitava uma postura de maior retraimento internacional. Havia uma insatisfação generalizada dos americanos para com seu sistema político e, sobretudo, com os próprios *policymakers*. Tendo isto em vista, a agenda das campanhas não foi dominada por questões a respeito da agenda internacional, mas sim por questões que envolviam as instituições e políticas domésticas (ORNSTEIN, 1992).

Ao lado do então Presidente George H.W. Bush concorreu às eleições de 1992 o então governador do Arkansas pelo Partido Democrata, William Jefferson Clinton e o candidato independente, Ross Perot.

A campanha presidencial para as eleições de 1992 demonstrou que os temas referentes a políticas domésticas estavam no centro da atenção da opinião pública americana e Bill Clinton foi um candidato que compreendeu esta necessidade e a capitalizou em seu plano de governo. Permeado pelo slogan “*it’s the economy, stupid*”, Clinton enfatizou a questão econômica em sua campanha, a fim de demonstrar-se melhor capacitado para lidar com a recessão instaurada pelo governo de seu opositor. Durante a campanha, George H. W. Bush adotara uma posição mais defensiva e sua postura internacionalista forte e pragmática não se reverteu em ganhos políticos domésticos. Os eleitores queriam uma mudança de rumos, e pesquisas mostraram que assuntos de política internacional eram muito menos importantes que as preocupações com a economia e outras questões domésticas (HYLAND, 1999, p.8).

É interessante notar que, inicialmente, Bush era considerado um candidato imbatível, principalmente em decorrência de sua postura com relação à política externa. Porém, após alcançar picos de aprovação pela opinião pública americana, tal qual o índice de 90% de aprovação quando da Guerra do Golfo em 1991, sua popularidade caiu demasiadamente, sendo que 64% dos americanos afirmavam desaprová-lo em agosto de 1992⁷⁰.

Acusado de não se preocupar com a economia americana, promover *déficits* e não

70 Dados da pesquisa realizada pelo Jornal Washington Post. Para maiores informações acesse <http://blog.washingtonpost.com/behind-the-numbers/2007/07/approval_highs_and_lows.html>

trabalhar o suficiente para evitar e reparar a recessão econômica enfrentada pelos EUA, Bush tentou mostrar, por diversas vezes, que a economia também era foco de seu governo, o qual foi capaz de manter a preponderância econômica dos EUA e sua estabilidade doméstica.

Em 23 de setembro de 1991, em um discurso na 46ª sessão da Assembleia Geral da ONU em Nova Iorque, Bush se propôs a discutir os desafios que deveriam ser superados para a construção de um mundo pacífico e próspero. Para isso, de acordo com o Presidente, era necessário se manter o livre mercado, objetivando propiciar o crescimento econômico global, a importância da conclusão da rodada Uruguai e as negociações do GATT e a relação entre progresso econômico e florescimento da democracia (BUSH, 1991).

Igualmente, em seu discurso de nomeação como candidato do partido republicano para as eleições de 1992, Bush pondera que no mundo em transição o principal desafio será a competição econômica, afirmando que “The defining challenge of the nineties is to win the economic competition, to win the peace. We must be a military superpower, an economic superpower, and an export superpower” (BUSH, 1992).

Retomando esforços dos EUA que tiveram resultados favoráveis durante seu governo, Bush enumera a queda do Muro de Berlim, as tentativas de acordo de paz entre israelenses e palestinos, o fim dos conflitos em El Salvador e a instauração da democracia na Nicarágua, o fim do Apartheid na África do Sul e finalmente o fim da União Soviética como produtos de seu governo que auxiliaram para a manutenção da estabilidade mundial. Porém, apesar de compreender que uma era de conflitos se encerrou, há ainda diversas ameaças a serem enfrentadas, assim como foi com Saddam Hussein e a invasão do Kuwait. (BUSH, 1992)

Entretanto o discurso Bush tratou de enfatizar que poderia ainda contribuir com o crescimento doméstico dos EUA, reduzindo impostos, com maiores cuidados em questões de saúde, previdência e educação. Bush queria demonstrar seu legado de prudência e capacidade seletiva, demonstrando que a força só deveria ser utilizada em último caso, quando o interesse americano estivesse em jogo. Tendo isso em vista, seu governo recusou-se em intervir na Iugoslávia, ponderando que era um assunto que deveria ser resolvido pelos europeus. (HYLAND, 1999)

Especificamente sobre questões de política internacional, Clinton discursou, em 14 de agosto de 1992, afirmando que o bom desempenho dos EUA no exterior é dependente de seu desempenho interno, sua estabilidade econômica e capacidade de sustentação e competitividade

no mercado externo, assim, ele afirma que “My first foreign policy priority will be to restore America's economic vitality (...). In a Clinton-Gore administration, Presidential leadership will mean mobilizing our country for the global economic competition that is the hallmark of this new age” (THE NEW YORK TIMES, 14/08/1992).

Ainda no mesmo discurso, Clinton afirmou que o segundo imperativo de sua administração seria reforçar movimentos que fortalecessem a democracia e as economias de mercado, compreendendo que esta é uma maneira de garantir a segurança dos EUA e seus aliados, uma vez que, segundo Clinton, as democracias raramente entram em guerras umas com as outras, ou envolvem-se com o tráfico ou terrorismo.

Clinton, em convergência com as idéias postadas acima, propunha uma nova postura perante a identificação e combate as novas ameaças tais como a falha da democracia nas ex-repúblicas soviéticas, a proliferação de armas de destruição em massa, violência étnica, fundamentalista e separatista, tráfico de drogas e terrorismo. Além disso, possuía uma postura restricionista dos compromissos internacionais bem como defendia a diminuição nos gastos de defesa e a divisão de responsabilidades internacionais por meio do multilateralismo. Assim, o candidato afirmava que:

My administration will make security and savings compatible. It will reduce forces, but maintain a credible presence in Europe and Asia. We will stand up for our interests, but we will share burdens, where possible, through multilateral efforts to secure the peace, such as NATO, and a new voluntary U.N. rapid deployment force (THE NEW YORK TIMES, 14/08/1992).

Nas eleições de 1992 não havia um consenso claro sobre quais posições os EUA deveriam tomar em política externa. De acordo com Hyland (1999) as elites ainda eram favoráveis a um engajamento internacional seletivo, que reconhecesse os limites impostos tanto pela opinião pública quanto pela disponibilidade de recursos. Havia certo entusiasmo com o fortalecimento da ONU e as idéias de segurança coletiva, ainda que se ressaltasse a importância dos EUA manterem a capacidade de agir unilateralmente caso fosse conveniente.

Contrariando os padrões de eleições em períodos de Guerra Fria onde os candidatos com posição mais forte em política internacional venciam, Bill Clinton elegeu-se como o 42º Presidente dos Estados Unidos com uma plataforma sumariamente doméstica, recebendo 43 por

cento dos votos populares, contra 37% de Bush e 19% de Perot⁷¹. Nos votos eleitorais Clinton levou 370 votos, contra 168 de Bush, o que representava 68,8% dos votos dos delegados⁷².

3.2 O primeiro governo Clinton: prioridades estratégicas

Bill Clinton assumiu a presidência em um momento em que as circunstâncias mundiais eram incomuns. A racionalidade fundamental da política externa americana que perdurara durante a Guerra Fria estava perdida e a importância que deveria ser conferida à política externa no novo cenário, bem como o papel a ser desempenhado internacionalmente pelo país eram constantemente questionados. Conforme foi demonstrado, Bill Clinton, ao contrário de seus predecessores, foi eleito sem que houvesse uma ampla plataforma sobre as relações internacionais e não contava com grande experiência nesta matéria. Adicionalmente, sua promessa central de campanha focara-se na economia doméstica e não em política externa, e de fato o Presidente priorizara os elementos de política interna.

Ao mesmo tempo em que novos problemas de segurança nacional se tornavam mais evidentes com o fim da Guerra Fria, nenhum destes detinha a mesma força do inimigo anterior (HYLAND, 1999). Assim, nos primeiros meses de governo, Clinton não se preocupou com o desenvolvimento de uma doutrina estratégica, envolvendo-se em maior escala como o gerenciamento de crises na medida em que estas surgiam e pediam por respostas.

Parecia que Clinton estava paralisado pela indecisão e tornaram-se comuns as críticas à inação e passividade do governo perante contingências internacionais. Com isso, o Presidente era acusado de descomprometimento na Somália, timidez e falta de atitude para com o Haiti e movimentações insuficientes com relação à instabilidade na Bósnia. Conservadores como Henry Kissinger,⁷³ e John McCain acreditavam que, sem ter um grande *design* estratégico, Clinton recaía em práticas reativas de uma diplomacia *band-aid* “improvising policy at each flash point,

71 Dados estatísticos disponíveis em <<http://uselectionatlas.org/RESULTS/national.php?year=1992&f=1&off=0&elect=0>>

72 Deve-se lembrar que nos Estados Unidos o Presidente não é eleito pelo voto popular, mas sim por uma eleição indireta feita pelo Colégio Eleitoral. Inicialmente os cidadãos americanos vão às urnas e manifestam preferência eleitoral, mas não são eles, necessariamente, que determinam o resultado final. Os resultados dependerão dos votos no colégio eleitoral que é formado por representantes dos Estados os quais, por sua vez, manifestam, geralmente, a indicação das urnas de seus Estados. O colégio eleitoral é formado por 538 representantes que são contabilizados de acordo com uma proporção populacional, por exemplo, o Estado da Califórnia, mais populoso do país, conta com 55 delegados, o de Nova Iorque conta com 31 votos e assim por diante. Vence a eleição o candidato que tiver pelo menos 270 votos no colégio.

73 O termo *band-aid diplomacy* foi usado por Kissinger para caracterizar a política externa Clinton como paleativa, não preparada e planejada para os desafios do futuro.

proposing half-remedies to intractable situations, and using nonaction as a form of action- all to protect U.S. strategic interests abroad and Clinton popularity at home” (BRINKLEY, 1997, p.113).

A escolha da equipe de relações internacionais do governo também seria vista com desconfiança e como uma demonstração de desinteresse da gestão Clinton pelo tema. Centralizada por Warren Christopher como Secretário de Estado, homem de personalidade fraca e considerado como uma segunda opção do governo Carter (PECEQUILO, 2005), a equipe contava ainda com Leslie (Les) Aspin Jr., um experiente ex-oficial do exército e membro do Pentágono, como secretário de Defesa, o qual seria substituído em fevereiro de 1994 por William J. Perry, engenheiro com experiências na área privada e governamental como membro do Pentágono.

A indefinição de posturas e a falta de direcionamento quanto ao papel a ser assumido pelos EUA perante as novas contingências na Europa, tais como a situação na ex-Iugoslávia; nas Américas, com o acirramento de conflitos internos no Haiti; e na África, com a questão da Somália, mostraram a passividade e o conformismo da gestão Clinton, cuja inatividade permitia que esses conflitos continuassem se intensificando, postura que se prolongaria pelo primeiro ano do mandato.

Nesse sentido, para Mandelbaum (1996) a administração Clinton falhou tanto na atuação no Haiti quanto na Bósnia, primeiro na inação e, segundo, em suas motivações que, longe de serem realmente focadas na ajuda a países necessitados, visava reverter as críticas internacionais sobre a passividade norte-americana perante a escalada dos conflitos e responder às pressões que urgiam a atuação dos EUA. Devido a esta situação, Mandelbaum (1996) aponta, ainda, que apesar de serem consideradas como atuações de sucesso, em ambos os casos este foi considerado provisório, frágil e reversível.

Foi neste clima de indefinição e críticas que, em agosto de 1993, Clinton solicitou ao seu Conselheiro para assuntos de Segurança Nacional, Anthony Lake, que organizasse um grupo de estudos, a fim de escolher um *slogan* forte o suficiente para substituir o termo *containment*, transmitindo as prioridades estratégicas que Clinton já elencara enquanto candidato⁷⁴.

74 Para detalhes sobre a formação do grupo que delinear a nova estratégia leia BRINKLEY, 1997.

A primeira *National Security Strategy* do governo Clinton, assim como suas predecessoras, foi estabelecida como um produto de um processo inter-agências no qual o *National Security Council* (NSC) tinha o papel de coordenador principal⁷⁵.

Alguns funcionários do alto governo foram desafiados a produzir rascunhos em 1993, usando como base o padrão estratégico apresentado pelo *Bottom Up Review*⁷⁶ do Departamento de Defesa. O Presidente Clinton foi claro ao demandar um documento que fosse capaz de agregar suas prerrogativas de campanha, e os primeiros resultados dos rascunhos disponibilizados puderam ser vistos em uma série de discursos proferidos pelo Presidente e seus chefes de gabinete em setembro de 1993.

Em 21 de setembro de 1993, Anthony Lake discursa na *Johns Hopkins University*. Inicialmente o *advisor* estabeleceu quatro características do novo cenário afirmando que: Primeiro, os conceitos americanos de democracia e livre mercado têm sido amplamente aceitos; segundo, os Estados Unidos são o poder preponderante internacional, seja em nível militar, econômico ou social; terceiro, há uma explosão notável de conflitos étnicos em diversas regiões do mundo e os EUA deverão desenvolver a habilidade para prover soluções a estas disputas, e por fim, o crescimento tecnológico acelerado tornou disponíveis segredos técnicos tanto para doutores quanto para terroristas. Neste cenário não bastaria aos EUA engajarem-se internacionalmente, mas deveriam liderar com propostas operacionalizáveis e capazes de auxiliar na manutenção da segurança internacional. A principal proposta seria promover uma comunidade cada vez maior e mais integrada de democracias, uma vez que estas, de acordo com Lake, tenderiam a não entrar em guerras umas contra as outras, ou não apoiarem o terrorismo, além de

75 Para maiores detalhes sobre o processo de produção da estratégia Clinton leia SNIDER, 1995.

76 Publicado em março de 1993 o *Bottom up Review*, editado pelo então Secretário de Defesa Les Aspin, foi um documento que tinha por finalidade fazer uma revisão das necessidades de defesa para os EUA no cenário do pós-Guerra Fria. No relatório há uma categorização das ameaças centrais que devem ser consideradas no planejamento das questões de segurança: "the spread of nuclear, biological and chemical weapons; aggression by major regional powers or ethnic and religious conflict; potential failure of democratic reform in the former Soviet Union and elsewhere; potential failure to build a strong and growing U.S. economy"(US DEPARTMENT OF DEFENSE, 1993). O documento sugeria ainda que os Estados Unidos deveriam investir numa estratégia de engajamento, prevenção e parcerias, ressaltando a importância do engajamento internacional dos EUA, sustentando e fortalecendo alianças e advogando a favor da prevenção de ameaças por meio da promoção da democracia, do crescimento econômico e do livre mercado, da dignidade humana e da resolução pacífica de controvérsias. Este documento também explanou sobre a reforma e reestruturação das forças armadas americanas, a fim de adequá-las as novas categorias de operações militares nos quais os EUA poderiam se envolver, quais sejam, "Major regional conflicts (MRCs), Smaller-scale conflicts or crises that would require U.S. forces to conduct peace enforcement or intervention operations, Overseas presence -- the need for U.S. military forces to conduct normal peacetime operations in critical regions and Deterrence of attacks with weapons of mass destruction, either against U.S. territory, U.S. forces, or the territory and forces of U.S. allies.

serem mais confiáveis e respeitarem os direitos humanos de seus cidadãos. Assim, Lake declarou que:

Throughout the Cold War, we contained a global threat to market democracies; now we should seek to enlarge their reach, particularly in places of special significance to us. The successor to a doctrine of containment must be a strategy of Enlargement--enlargement of the world's free community of market democracies (LAKE, 1993).

Esta estratégia do engajamento e da expansão deveria ser responsável e condizente com os interesses americanos. Desta maneira, deveriam ser estabelecidas prioridades, combinando os objetivos de promoção da democracia e do livre mercado com interesses tradicionais geo-estratégicos, estabelecendo uma variável seletiva da estratégia.

Lake estabeleceu, ainda, os quatro componentes da estratégia da expansão, quais sejam, o fortalecimento da comunidade de democracias de mercado, fomentar e consolidar novas democracias, especialmente em regiões de importância para os EUA, contenção de agressões promovidas por Estados hostis à democracia e ao livre mercado, ou *backlash states*, e a formação de uma agenda humanitária capaz de promover a democracia e a economia de mercado em regiões com grandes preocupações humanitárias. Deve-se ressaltar que ao tratar dos *backlash states* os EUA demonstram que estão dispostos a atuar diretamente e unilateralmente em casos em que interesses vitais fossem ameaçados.

Em 27 de setembro de 1993, Clinton discursou na Assembléia Geral das Nações Unidas focando os desafios estabelecidos pela nova ordem mundial. O Presidente endereçou as principais ameaças nos conflitos étnicos, religiosos e guerras civis, armas de destruição em massa, fome, doenças, agressões ao meio ambiente e terrorismo. Para combater essas ameaças os EUA adotariam uma postura de liderança internacional a fim de consolidar um sistema internacional baseado em democracias de livre mercado. Desta maneira, Clinton afirma que:

In a new era of peril and opportunity, our overriding purpose must be to expand and strengthen the world's community of market-based democracies. (...) Democracy is rooted in compromise, not conquest. It rewards tolerance, not hatred. Democracies rarely wage war on one another. They make more reliable partners in trade, in diplomacy, and in the stewardship of our global environment. And democracies, with the rule of law and respect for political, religious, and cultural minorities, are more responsive to their own people and to the protection of human rights (THE WHITE HOUSE, 1993).

Em 23 de setembro, discutindo sobre a possibilidade do uso da força na Escola Nacional de guerra, Madeleine Albright, representante dos EUA na ONU, reafirma os quatro objetivos da política externa americana:

First, to strengthen the bonds among those countries that make up the growing community of major market democracies; second, to help emerging democracies get on their feet; third, to reform or isolate the rogue states that act to undermine the stability and prosperity of the larger community; and, fourth, to contain the chaos and ease the suffering in regions of greatest humanitarian concern. Taken together, our strategy looks to the enlargement of democracy and markets abroad (THE WHITE HOUSE, 1993).

Com o fim da Guerra Fria, novas ameaças se impõem a América, e dentre elas a proliferação de armas de destruição em massa e a possibilidade do uso destas por Estados tais como Iraque, Coréia do Norte e Irã trazem um grande desafio aos EUA. O terrorismo também é agravado na possibilidade do uso dessas tecnologias. Outra questão relevante trata da violência subnacional a qual apesar de aparentemente regionalizada e local, pode afetar interesses, sejam eles políticos, morais ou militares, dos EUA.

Para lidar com essas ameaças o governo Clinton preferiu agir usando a diplomacia, cooperação na resolução de conflitos e multilateralmente, contudo, reconheceu que há situações em que isso não é possível e as Forças Armadas deveriam ter condições de manterem-se constantemente preparadas para fazer o uso da força quando necessário. Assim: “Diplomacy will always be America's first choice, and the possibilities for diplomatic achievements today are ample. But history teaches us that there will always be times when words are not enough, when sanctions are not enough, when diplomacy is not enough” (ALBRIGHT, 1993).

Outra visão importante trata da participação dos EUA em missões de paz e a necessidade de intervenção para contenção de catástrofes humanitárias em conflitos. Albright deixa claro que a participação dos EUA nessas missões dependerá de algumas circunstâncias: a situação deve realmente representar uma ameaça à paz e a segurança internacional, a missão deve ter um objetivo claro e bem definido, deve ocorrer em momentos de cessar fogo e ter partes litigantes de acordo com a presença das Nações Unidas, deve haver recursos financeiros e humanos disponíveis, e por fim, deve haver um ponto de finalização para a participação identificada.

Ao explanar sobre a contribuição norte-americana no processo de construção da paz no Oriente Médio e as alternativas para resolução do conflito Israel-Palestina, Christopher Warren, Secretário de Estado, apresentou algumas reflexões sobre o papel dos EUA no mundo e o

interesse do país em continuar exercendo um papel de liderança e atividade internacional, sobretudo em regiões que são vitais para os interesses nacionais dos EUA. Para o secretário, os EUA deveriam renovar seu comprometimento com o internacionalismo por duas razões: fortalecer a prosperidade econômica dos EUA por meio de abertura e expansão de mercados, promover o multilateralismo econômico e o crescimento global como um todo; e garantir a segurança dos EUA na medida em que apenas com a ajuda dos EUA regiões chave para os interesses americanos se mantêm em paz, o que se reverteria em estabilidade para os americanos, assim, Warren afirma que:

If democracy reverts to dictatorship in the former Soviet Union, Americans are likely to pay a very severe price in a revived nuclear threat and increased defense budgets. If ethnic conflict in Europe widens, if our security is threatened again in Asia, if terrorism spreads, if the proliferation of weapons of mass destruction is not checked--if any of these things comes to pass--then our own security and our ability to focus on domestic renewal will be directly put at risk (CHRISTOPHER, 1993).

O Secretário de Estado afirma, ainda, que a principal função da política externa é garantir a segurança da nação bem como sua prosperidade econômica, e nesse sentido, a atuação internacional em conjunto com aliados é imperativa em determinadas circunstâncias. Contudo, os EUA não poderiam, e não iriam, privar-se da atuação unilateral quando isso fosse necessário. Desta maneira, tendo em vista os meios de ação que poderão ser usados pelos EUA na condução de sua política externa, Warren Christopher identificou os principais desafios que seriam enfrentados pela política do engajamento no fortalecimento da economia americana, manutenção de apoio aos recém democratizados Estados do leste europeu, bem como à própria Rússia, adaptação da OTAN aos novos desafios de segurança, avanço nas negociações para a formação de uma comunidade no Pacífico e também o incremento nas relações com o Japão e, por fim, a tomada de decisões relativas à proliferação de armas de destruição em massa.

Pode-se depreender desses discursos que foi conferida uma grande importância ao tema da expansão da democracia e do livre mercado em nível mundial. A administração Clinton enxergava que a promoção e a consolidação da democracia e seus valores, em conjunto com a abertura de mercados e o multilateralismo, eram condições essenciais para o desenvolvimento de um cenário internacional pacífico, na medida em que compartilhava da idéia que democracias tendem a entrar menos em conflitos entre si, bem como respeitam mais os direitos humanos e são menos tendenciosas a apoiar grupos criminosos ou terroristas. Ao mesmo tempo, a promoção da

economia e do livre comércio é entendida como capaz de produzir resultados sociais positivos nos países, diminuindo pressões que poderiam resultar em conflitos internos.

A possibilidade do uso da força em ações externas pelos EUA é outra demanda que não poderia deixar de ser endereçada na estratégia de segurança americana. Como já foi retratado no início deste capítulo, havia uma resistência da opinião pública e de membros do governo quanto a uma atuação mais arrojada dos EUA no exterior, e esta resistência se tornou ainda maior quando, em outubro de 1993, numa missão de paz na Somália, 18 soldados americanos foram mortos e um deles teve seu corpo arrastado pelas ruas da capital Mogadishu. A partir deste evento o governo americano passou a agir com mais cautela com relação a intervenção em conflitos internos de outros países e novas diretrizes foram delineadas, tais como se pôde perceber no discurso de Albright (1993) e posteriormente na Decisão Diretiva Presidencial 25,⁷⁷ *U.S. Policy on Reforming Multilateral Peace Operations*, publicada em 05 de maio de 1994.

Usando como parâmetro os comentários relativos aos discursos de setembro o NSC produziu um segundo rascunho da estratégia que circulou pelas agências governamentais até outubro, e no final do ano, a partir do pedido de orçamento do Departamento de Defesa, um novo rascunho foi preparado tendo em vista posições adotadas na Casa Branca e no Pentágono. Quando o documento pareceu estar homogêneo, um pequeno grupo formatou a quarta versão em março de 1994 a qual foi aprovada e publicada em julho subsequente com o título “A National Security Strategy of engagement and enlargement” (RANQUET, 1997).

Alguns motivos justificam o moroso processo para produção deste documento. Primeiro, o foco conferido as política doméstica por Clinton desde os termos de sua candidatura fez como que o Presidente não priorizasse essas medidas em um primeiro momento. Outra razão seria a falta de consenso inicial, a incompatibilidade de prioridades e objetivos visualizados por diferentes departamentos e por fim as batalhas burocráticas internas que dificultaram a formulação da nova grande estratégia, prova disso, é que antes de ser entregue a versão oficial da doutrina diversos rascunhos foram redigidos, discutidos e analisados de agosto de 1993 à sua publicação em 1994 (SNIDER, 1995). Mais um fator importante foram as contingências do

⁷⁷ Em 03 de maio de 1994 Clinton assinou a PDD-25 estabelecendo um panorama para o processo de tomada de decisões sobre a participação dos EUA em missões de paz no pós-Guerra Fria. O documento, resultado de um esforço de agências governamentais em consonância com posições do Congresso, prescreve uma série de passos que devem ser seguidos a fim de garantir que o uso dessas operações seja efetivo e seletivo, levando em consideração só interesses dos Estados Unidos. Neste, declara-se que a participação em missões de paz não é, e não pode ser, uma peça central da política externa americana. Para maiores detalhes acesse: <<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB53/rw050094.pdf>>

cenário internacional que interferiam na condução da política externa americana e para as quais os EUA deveriam promover políticas condizentes com a futura doutrina a ser seguida.

Neste sentido, esta doutrina deveria ser capaz de endereçar quais eram as novas ameaças e como elas seriam enfrentadas, definir os objetivos estratégicos e interesses nacionais a fim de propor uma alternativa viável ao novo cenário de mundo pós bipolar, estabelecendo prioridades e delineando caminhos a serem seguidos, e foi isto que a nova NSS visou apresentar.

3.2.1 Uma estratégia para o engajamento e a expansão

Durante a primeira administração Clinton, três relatórios sobre a estratégia de segurança nacional dos EUA foram publicados nos anos de 1994, 1995 e 1996, respectivamente. Com o título *A National Security Strategy for engagement and enlargement* os documentos refletiram uma mudança de direção no pensamento sobre quais seriam os objetivos nacionais dos EUA e como os objetivos de segurança seriam alcançados no cenário onde a ameaça soviética havia desaparecido e a política da contenção do comunismo não era mais imperativa como foco da política externa do país. Além disso, os relatórios reproduziam uma descrição dos padrões de política externa americana, relatam os compromissos assumidos mundialmente, dissertam sobre as capacidades de defesa nacional necessárias para deter ameaças tradicionais e as ditas novas ameaças, além de demonstrarem os *approaches* regionais a fim de enfatizar a aplicação da estratégia americana em diferentes locais onde os EUA projetam seus interesses.

Em 21 de julho de 1994 Clinton assinou e transmitiu ao Congresso o primeiro relatório sobre a estratégia de segurança nacional que seria seguido em seu governo. Baseada no engajamento internacional dos Estados Unidos e na promoção da democracia e do livre mercado, a estratégia promovia uma conceitualização expandida de segurança, retomando temas além da garantia da integridade física da nação. Este documento formalizou o primeiro conceito de segurança estratégica para os Estados Unidos no pós-Guerra Fria e refletiu as mudanças conjunturais do momento no qual não havia mais um único inimigo a ser combatido.

Excertos da estratégia resgatados por Clinton⁷⁸ em sua declaração para o Congresso ao entregar o documento demonstraram que os pilares da estratégia estavam fincados em três prioridades: manutenção da segurança dos Estados Unidos, crescimento econômico do país e promoção da democracia (THE WHITE HOUSE, 1994). De fato, esses componentes permaneceriam presentes em todos os sete documentos que o governo publicará.

Os relatórios foram divididos em quatro capítulos: Introdução, *Advancing our interests through engagement and enlargement*, a seção mais importante do documento que traz maiores detalhes sobre a direção estratégica a ser seguida pelo país, enfatizando a necessidade do uso da diplomacia preventiva e do engajamento seletivo como os instrumentos principais para alcançar os objetivos dos EUA. Além disso, nesta seção são apresentados os objetivos e as ameaças a serem combatidas, *integrated regional approaches*, no qual foram apresentadas as perspectivas de política externa dos EUA de maneira regionalizada, e conclusões.⁷⁹

No prefácio da *National Security Strategy* de 1995, Clinton apontou que sua missão presidencial e dever constitucional era proteger a segurança de sua nação, e para isso era necessário reconhecer as novas ameaças que seriam enfrentadas pelos Estados Unidos no pós-Guerra Fria e prover o Estado de instrumentos capazes de superá-las. Estas ameaças são reconhecidas em fenômenos transnacionais tais como o terrorismo, tráfico de drogas, degradação ambiental, esgotamento de recursos naturais e ondas de refugiados os quais terão implicações no âmbito da segurança americana e mundial, ao mesmo tempo em que retoma a questão do relacionamento com potências tais como Rússia e China, a proliferação de armas de destruição em massa e processos de extremismos locais sejam eles religiosos, étnicos ou nacionalistas, que são vistos como possíveis focos de conflito e desafios à estratégia norte-americana.

Destarte, a administração Clinton reconhece que as ameaças aos Estados Unidos encontravam-se mais difusas e complexas e que seria impossível distinguir ameaças domésticas e internacionais da mesma maneira que a linha entre política externa e política interna está cada vez mais tênue, assim, o relatório caracteriza o mundo como um local:

78 Documento de 1994 não foi encontrado. Trabalhos que retomam o documento demonstram que a estrutura deste e seu conteúdo são iguais aos documentos de 1995 e 1996 como se pode ler: “The 1994 National Security Strategy Report contains four sections: Introduction, Advancing Our Interests Through Engagement and Enlargement, Integrated Regional Approaches, and Conclusions” (REILY, 2004, p. 330).

79 O mesmo formato é seguido pelo documento de 1994, 1995 e 1996, além disso, o conteúdo pouco muda em relação a cada um dos relatórios.

(...) where clear distinctions between threats to our nation's security from beyond our borders and the challenges to our security from within our borders are being blurred; where the separation between international problems and domestic ones is evaporating; and where the line between domestic and foreign policy is eroding (THE WHITE HOUSE, 1996).

É reconhecido no documento que, no cenário americano daquele momento, tratar de questões internacionais era uma questão complicada uma vez que a opinião pública estava focada em temas essencialmente domésticos. Ainda assim, a iniciativa em nível internacional é vista como indispensável para o avanço dos interesses americanos em segurança, economia e na política, o que exige uma postura engajada da América perante o mundo. “While Cold War threats have diminished, our nation can never again isolate itself from global developments. Domestic renewal will not succeed if we fail to engage abroad in open foreign markets, to promote democracy in key countries, and to counter and contain emerging threats” (CLINTON, 1995, p.33).

A máxima formada pela NSS de Clinton, deste modo, resume-se na expansão da comunidade de democracias capitalistas. Isto é visto como oportunidade única para manter a segurança americana, como se pode constatar:

Our national security strategy is based on enlarging the community of market democracies while deterring and containing a range of threats to our nation, our allies and our interests. The more that democracy and political and economic liberalization take hold in the world, particularly in countries of geostrategic importance to us, the safer our nation is likely to be and the more our people are likely to prosper (THE WHITE HOUSE, 1995, p.2).

Embora tenha sido reconhecida a necessidade do engajamento internacional americano, é possível perceber a variável seletiva na atuação dos Estados Unidos, haja vista que é pontuado no documento que apenas seriam enviadas tropas americanas para o exterior onde os interesses e prioridades americanas fossem convergentes. Assim, afirma que: “We therefore will send American troops abroad only when our interests and our values are sufficiently at stake” (THE WHITE HOUSE, 1995, p. ii).

O relatório de 1995 ainda explicita os três objetivos centrais da estratégia do engajamento, “To sustain our security, to bolster America's economic revitalization and to promote democracy abroad” (THE WHITE HOUSE, 1995, p.i); estes objetivos serão constantes em todos os documentos da estratégia de segurança nacional do governo Clinton.

Assim, de acordo com o relatório, para garantir a segurança dos EUA o país deveria manter sua capacidade de dissuasão e defesa, sua habilidade de combater em duas guerras regionais ao mesmo tempo, atuar a fim de conduzir e consolidar acordos para controle de armas e atividades de inteligência, para reduzir o perigo trazido pelo uso de armas nucleares, químicas, biológicas, seja em conflitos tradicionais ou assimétricos. Além disso, os EUA deveriam manter uma presença internacional que tenha credibilidade, contribuir em operações de paz multilaterais, investir em diplomacia preventiva e oferecer suporte para esforços de combate a ameaças transnacionais tais como terrorismo e tráfico de drogas.

Dentre as ameaças identificadas pelo relatório, vale a pena ressaltar como foram tratadas as questões relativas às ameaças transnacionais do terrorismo, tráfico de drogas e proliferação de armas de destruição em massa.

A política de contenção do terrorismo teria como premissa não se fazer concessões a grupos terroristas, continuar pressionando Estados que dessem suporte ao terrorismo e agir de acordo com os mecanismos legais para punição de terroristas. Para isso, os Estados Unidos lançariam mão de agências executivas e grupos de operações especiais e de inteligência, além da cooperação internacional em redes integradas. Deve-se ressaltar que além da ação dissuasiva e preventiva, enquanto grupos terroristas continuassem a fazer dos americanos seus alvos, os EUA deveriam manter unidades especializadas na defesa contra esse tipo de ameaça e, sempre que necessário, o país não se absteria de abater bases terroristas em territórios estrangeiros. Exemplo de ação nesse sentido foi o bombardeiro proferido a quartéis iraquianos como resposta a tentativa de assassinato do ex-Presidente George H. W. Bush por oficiais iraquianos quando de uma visita deste ao Kuwait em 14 de abril de 1993.

Domesticamente, a primeira resposta efetiva ao terrorismo foi lançada pela *Presidential Decision Directive* número 39 (PDD-39), titulada de *Policy on Counter-terrorism*⁸⁰, assinada por Clinton em 21 de junho de 1995. A diretiva presidencial visava articular pontos estratégicos a fim de diminuir a vulnerabilidade do país a ataques terroristas, bem como destacar ações para dissuasão do terrorismo, respostas a atos terroristas, além de promover medidas que impedissem terroristas de terem acesso a armas de destruição em massa. A PDD-39 não era *per se* uma nova política de contraterrorismo, mas antes dela este tema era encoberto por outros elementos da política de segurança nacional americana (ARMSTEAD, 2004, p.94-95).

80 Para verificar o conteúdo da diretiva acesse: <<http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd39.htm>>

A PDD-39 exigiu a formação de um comitê que deveria verificar as vulnerabilidades americanas ao terrorismo, o *Critical Infrastructure Working Group*, que notou que os EUA não eram vulneráveis apenas fisicamente mas também ciberneticamente ao terrorismo. Esta constatação levou ao estabelecimento da Comissão Presidencial sobre proteção crítica de infraestrutura (Presidential Commission on Critical Infrastructure-PCCIP) e de uma força tarefa de proteção à infra-estrutura (IPTF-infrastructure protection task force) em 15 de julho de 1996 em contribuição com o Departamento de Justiça e o FBI. A função da força tarefa era facilitar a coordenação de ações contraterrorismo.

Já o combate ao tráfico de drogas seria feito essencialmente por meio de ações coletivas, promoção de construção de instituições de combate em países produtores, destruição das organizações criminosas e esforços para interromper o fornecimento e transporte dos produtos. Vale ressaltar que nas primeiras NSS o combate efetivo ao tráfico de drogas era ainda incipientemente retratado.

As principais medidas de redução na proliferação de armas nucleares e outras armas de destruição em massa eram voltadas para acordos de cooperação e *compliance*, além da manutenção nuclear americana como critério dissuasório.

No campo de desnuclearização o relatório reafirmou a necessidade da implantação do Tratado de Redução Estratégica de Armas (START I e START II) ambos assinados durante o governo de George H. W. Bush, nos quais, Rússia e Estados Unidos se comprometem em reduzir seus arsenais nucleares ofensivos.

Ainda no campo de ações de não proliferação de armas os EUA comprometeram-se em trabalhar pela maior adesão de países ao Tratado de Não Proliferação (TNP) de maneira incondicional, bem como sua aplicação universal, nesse sentido, os EUA colocam-se favoráveis e apóiam ações e inspeções da AEIA (Agência Internacional de Energia Atômica).

Deve-se observar que, apesar de o documento enfatizar os instrumentos diplomáticos e dissuasórios para abordar questões, tais como a posse de armas de destruição em massa, quando as NSS falam de Estados hostis, ou *backlash states*, segundo Lake, que podem ter acesso a essas tecnologias, e especificamente tratando-se de Coreia do Norte, Irã e Iraque, os EUA demonstram

que estão prontos para responder em casos de agressão⁸¹. Assim:

To deter aggression, prevent coercion of allied or friendly governments and, ultimately, defeat aggression should it occur, we must prepare our forces to confront this scale of threat, preferably in concert with our allies and friends, but unilaterally if necessary (THE WHITE HOUSE, 1995, p.9).

Segundo os relatórios, três situações são passíveis de uso da força pelos Estados Unidos: situações que envolvam interesses vitais, ou seja, que envolvam questões de sobrevivência, defesa do território nacional, dos cidadãos americanos e de países aliados; casos em que interesses importantes estejam em perigo, sendo estes interesses identificados em questões que afetem o bem estar dos americanos ou ameacem a ordem internacional, deve-se enfatizar que o uso da força será limitado e dependente do resultado do uso de outros mecanismos de poder, exemplo é a intervenção no Haiti a fim de restaurar a ordem interna; e, por fim, interesses humanitários, no qual geralmente as Forças Armadas não são os instrumentos mais adequados, mas que o uso da força deve ser considerado em determinadas condições, ou seja:

When a humanitarian catastrophe dwarfs the ability of civilian relief agencies to respond; when the need for relief is urgent and only the military has the ability to jump-start the longer-term response to the disaster; when the response requires resources unique to the military; and when the risk to American troops is minimal (THE WHITE HOUSE, 1995, p.12 e 1996).

Outro elemento essencial para a segurança dos EUA e que foi retomado nos relatórios é o relacionamento com aliados e nações amigas. Assim, um ponto nevrálgico da estratégia do engajamento é a capacidade americana de manter e adaptar as relações com nações chave no mundo. Neste sentido, são previstos esforços comuns de cooperação em segurança tais como treinamentos e exercícios combinados, planos e estratégias militares coordenadas, compartilhamento de informações, tecnologia e atividades de inteligência.

81 Para Anthony Lake, os backlash states são poucos, Cuba, Coreia do Norte, Irã, Iraque e Líbia. São Estados que não compartilham dos valores preconizados pelos EUA e ainda os atacam, além disso, apesar de não terem recursos para serem uma grande potência, representam uma ameaça, na medida em que possuem uma grande ambição por programas militares, especialmente ADM e sistemas de mísseis. Para Lake esses Estados têm algumas características comuns: controle coercitivo do poder, supressão dos direitos humanos essenciais de seus cidadãos, promoção de ideologias radicais (LAKE, 1994, p. 45-46).

Um exemplo de esforço coordenado e essencial para a estratégia da expansão e do engajamento dos EUA foi a aprovação da proposta de Clinton para a expansão da OTAN⁸² durante a Cúpula de Bruxelas em janeiro de 1994 foi aprovado acordo *Partnership for Peace* (PFP). Os chefes de Estado e de governo dos países membros decidiram que era o momento de ampliar a aliança admitindo novas democracias da Europa central, na maioria Estados que outrora fizeram parte do Pacto de Varsóvia. Para os Estados Unidos a expansão da OTAN traria maior estabilidade á região, resfriando antigas inimizades, teria função de contrapeso ao poder da Rússia, além de impor maiores responsabilidades locais aos países europeus e reestruturar as forças de segurança na Europa, o que em última instância poderia refletir na menor necessidade dos EUA em atuar na região. Nesse sentido, já afirma o secretário de Estado Warren Christopher que:

We must adapt this Alliance to the new security challenges that confront Europe today. At the same time, we must strengthen the core political cooperation, security commitments and military capabilities that have kept the 16 strong and free. We must act to revitalize the Alliance's continued central role in European security and in the transatlantic partnership. (...) The Partnership will enhance regional stability. It will develop capabilities to meet contingencies, including crisis management, humanitarian missions and peace-keeping. It will develop useful habits of cooperation. It will enable us to develop common military standards and procedures (CHRISTOPHER, 13/12/1993).

A parceria que visava ampliar a cooperação militar na Europa, incrementar a estabilidade regional, diminuir ameaças a paz, e construir relações fortalecidas por meio da cooperação e do comprometimento com os princípios democráticos, tinha como foco os exercícios militares em missões de paz, o combate a proliferação das armas de destruição em massa, e a condenação do terrorismo internacional, sendo que a adesão dos novos membros⁸³ dependeria de sua candidatura e do alcance dos objetivos reproduzidos em seu Individual Partnership Program (NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION, 1994b).

Deve-se ressaltar que a política externa americana para a Rússia combinava vários elementos, sendo que alguns deles parecem contraditórios. Ao mesmo tempo em que reconhecia em Boris Yeltsin um líder digno de crédito e viam com bons olhos o auxílio para a

82 A iniciativa da expansão foi inicialmente promovida pelos Estados Unidos na reunião de Ministros da Defesa da OTAN em Travemunde, na Alemanha, em outubro de 1993, e oficializada três meses depois na Cúpula de Bruxelas.

83 Para maiores informações acesse: NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. Partnership for Peace: Framework Document. Bruxelas, 11/01/1994a. Disponível em <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24469.htm>

democratização e a transformação econômica do país, bem como os trabalhos conjuntos em relação ao desarmamento, os EUA detinham ainda uma posição que visava marginalizar a Rússia como um futuro jogador internacional na arena da segurança, o que poderia ser visto especialmente na questão da expansão da OTAN e o desconforto criado entre os dois países. No início do governo Clinton o relacionamento com a Rússia tinha certa prioridade na agenda internacional do governo americano, o que foi gradualmente perdido, ocasionando certo isolamento das potências (DUMBRELL, 2008, p. 100).

Mais uma ação que tinha em vista trazer estabilidade a uma região de interesse norte-americano foram as tentativas de acordos de paz entre israelenses e palestinos. Durante o governo Clinton uma série de negociações foi iniciada e resultou nos Acordos de Oslo nos quais os beligerantes concordaram em estabelecer uma agenda de conciliação e resolução para o conflito. O acordo foi delineado na Noruega em agosto de 1993 e assinado em uma cerimônia em Washington em 13 de setembro de 1993 pelos representantes de Israel, da Organização pela Libertação da Palestina (OLP), dos Estados Unidos e da Rússia.

O documento originário do acordo, *Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements or Declaration of Principles*⁸⁴, continha uma série de princípios e medidas a serem seguidos pelos envolvidos, dentre os quais, o estabelecimento da autoridade Palestina que deveria administrar o território sob seu controle, a retirada das forças de defesa israelenses de partes da Faixa de Gaza e Cisjordânia, a manutenção da responsabilidade de Israel pela segurança das fronteiras internacionais e a exclusão da discussão de temas tais como a situação de Jerusalém, refugiados, assentamentos israelenses num primeiro momento. Estes acordos favoreceram a assinatura de um tratado de Paz entre Jordânia e Israel em 1994, também com a mediação de Bill Clinton, e o incremento de esforços para flexibilização das relações entre Israel e seus vizinhos.

O segundo objetivo da estratégia do engajamento e expansão, garantir a prosperidade econômica dos Estados Unidos, seria alcançado por meio de uma política econômica desenhada a fim de estimular o crescimento econômico global, ampliar a abertura de mercados e promover o livre comércio a fim de ampliar as possibilidades de venda de produtos americanos. Internamente, os esforços foram dirigidos para a redução do déficit federal e para o aumento da competitividade das empresas americanas.

84 Para acessar o documento na íntegra, bem como seus anexos, acesse: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3de5e96e4.html>>

Neste sentido, em 03 de dezembro de 1993 Clinton ratificou o ato de constituição do *North America Free Trade Agreement* (NAFTA), um acordo envolvendo Estados Unidos, México e Canadá que visava implantar o livre comércio entre seus integrantes a partir de 01 de janeiro de 1994. Os objetivos da organização, segundo seu acordo geral⁸⁵, eram eliminar barreiras comerciais e facilitar a movimentação de bens e serviços entre os territórios parte, promover condições para competição justa na área de livre comércio, aumentar investimentos e oportunidades nos territórios parte, promover adequada e efetiva proteção da propriedade intelectual em cada Estado membro, criar procedimentos para implementação e aplicação do acordo e estabelecer um cenário favorável para a cooperação trilateral, regional e multilateral a fim de realçar os benefícios do acordo.

Segundo o *Office of the United States Trade Representative*, este acordo propiciou o aumento do comércio entre seus membros, sendo que as exportações de bens dos EUA para México e Canadá praticamente triplicaram entre os anos de 1993 e 2008, de USD142 bilhões para USD 418 bilhões. De acordo com dados do NAFTA, o comércio entre EUA e Canadá, e EUA e México, superam o comércio dos EUA com a UE e o Japão, somados. O NAFTA constitui hoje a maior área de livre comércio do mundo, com mais de 444 milhões de pessoas produzindo USD 17 trilhões em bens e serviços⁸⁶.

Em novembro de 1993 constituiu-se o Fórum da *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC) onde os EUA visavam ampliar suas ações de cooperação econômica e expandir o acesso a novos mercados. O bloco, formado por países asiáticos, americanos e da Oceania, tem como seu principal objetivo a transformação desse ambiente em uma área de livre comércio. Fruto do fórum de discussões da *Association of the SouthEast Asian Nations* (ASEAN) inaugurado em 1989, atualmente, a APEC⁸⁷ é formada por 21 países membros que buscam a redução de barreiras alfandegárias a fim de promover o desenvolvimento econômico da região. Para isso foi instaurada uma agenda de negociações que prevê a abertura de mercados para 2010 para as economias industrializadas e 2020 para os países em desenvolvimento. De acordo com o site da

85 Para acessar o texto completo do Acordo acesse <<http://www.nafta-sec-alena.org/en/view.aspx?x=343&mtp iID=ALL>>

86 Para maiores informações acesse <<http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/north-american-free-trade-agreement-nafta>>

87 Os vinte e um membros da APEC são: Austrália; Brunei; Canadá; Chile; China; Hong Kong; Indonésia; Japão; Coreia do Sul; Malásia; México; Nova Zelândia; Papua-Nova Guiné; Peru; Filipinas; Rússia; Cingapura; Taiwan; Tailândia; Estados Unidos da América e Vietnam.

organização⁸⁸, desde o início da ASEAN em 1989, o comércio total do bloco econômico cresceu 395%, ao mesmo tempo o produto interno bruto da região triplicou.

Outra vitória importante abordada na NSS de 1995 na área econômica foi a conclusão da Rodada Uruguai do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT)⁸⁹ em dezembro de 1993 e a conseqüente formação da OMC, compreendidas como um meio para o fortalecimento do sistema comercial mundial. Além disso, a formalização de um acordo bilateral com Japão, visando aumentar o acesso àquele mercado, em outubro de 1994 e a realização da Cúpula das Américas em dezembro de 1994, na qual as nações do hemisfério americanos se comprometiam em constituir um acordo de livre comércio até 2005, são vistos como ações favoráveis ao crescimento da economia americana.

Deve-se notar que os interesses de segurança dos EUA são vistos como inseparáveis dos interesses econômicos, alargando o conceito tradicional de segurança. No sentido tradicional, a segurança está relacionada com a ausência de ameaças à sobrevivência dos indivíduos e do Estado. Contudo, de acordo com Rafael Villa (1999, p.136), o conceito de segurança econômica supera essa definição clássica na medida em que os indivíduos almejam, além da sobrevivência, o bem estar material. Com isso o autor afirma que "Segurança econômica seria assim a ausência ou prevenção de ameaças ao valor básico do bem estar material dos cidadãos de uma unidade política"⁹⁰. De acordo com o documento de 1995:

A central goal of our national security strategy is to promote America's prosperity through efforts both at home and abroad. Our economic and security interests are increasingly inseparable. Our prosperity at home depends on engaging actively abroad. The strength of our diplomacy, our ability to maintain an unrivaled military, the

88 Para maiores informações acesse <http://www.apec.org/apec/about_apec/achievements_and_benefits.html>

89 O tratado do GATT foi criado em 1947 e funcionou com pautas específicas e atos recíprocos de seus signatários em rodadas de negociações multilaterais. Desde sua criação ocorreram oito negociações já concluídas Genebra (1947), Anancy (1949), Torquay (1951), Genebra (1956), Dillon (1960-1961), Kennedy (1963-1967), Tóquio (1973-1979), Uruguai (1986-1993) e uma ainda em andamento Doha (2001-). A Rodada Uruguai, a mais importante dentre as negociações realizadas, estabeleceu a troca de concessões a fim de liberalizar acesso aos diferentes mercados por meio de redução de tarifas alfandegárias e remoção de barreiras não-tarifárias, harmonizando a política aduaneira entre os países. Como resultado final a ata da rodada incluiu um novo Acordo de Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT 94), o acordo Geral sobre Comércio e Serviços (GATS), o acordo sobre investimentos (TRIMS), o acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual (TRIPS), além de acordos regulatórios para procedimentos de solução de controvérsias, medidas de salvaguarda, medidas compensatórias, medidas antidumping, valoração aduaneira, licenciamento de procedimentos, entre outros. Por fim, a Ata da Rodada Uruguai contém ainda o acordo constitutivo da Organização Mundial do Comércio (OMC) responsável por fiscalizar e fazer cumprir os acordos assinados.

90 Segundo Villa (1999) o conceito de segurança econômica não é unívoco, mas sim, possui uma pluralidade de acepções, incluindo aspectos de comércio e investimentos, instrumentos de política econômica e a idéia de que a capacidade econômica de um Estado pode determinar a sua capacidade militar ou projeção de poder.

attractiveness of our values abroad — all these depend in part on the strength of our economy. (CLINTON, 1995, p. 19)

Para a administração Clinton, a preponderância internacional dos EUA e a manutenção de sua capacidade de projeção de poder são dependentes da prosperidade econômica do país, e, em casos em que essa prosperidade seja ameaçada, o governo deve atuar com os mais diversos instrumentos de poder para garanti-la.

Os primeiros objetivos estratégicos americanos são beneficiados pelo terceiro, a promoção da democracia. De acordo com o documento, favorecer a consolidação de Estados democráticos pode incrementar a segurança norte-americana seguindo à lógica da paz democrática, além disso, as democracias são propensas a economia de mercado o que traria benefícios tanto para a economia dos EUA e sua busca pela ampliação do comércio global, quando para o sistema internacional e a promoção de uma economia mundializada. A lógica seguida é de que quanto maior o número de democracias, melhor será a estabilidade no sistema internacional, isto, pois democracias impulsionam o livre mercado que cria oportunidades econômicas, torna os parceiros comerciais mais aptos a confiarem uns nos outros, na medida em que se aprofundam as relações entre eles, o que, por sua vez, dificulta a propensão dos países entrarem em guerra. Seguindo a mesma lógica, o governo dos EUA almeja que as estruturas do sistema internacional sejam fortalecidas tendo como base a democracia e sua diplomacia construtiva, propagando esses preceitos nos valores e normas de instituições internacionais.

Tendo isto em vista, um dos propósitos da estratégia é expandir a comunidade de democracias de mercado promovendo acordos de cooperação em segurança e temas econômicos entre elas. Nesse sentido, os esforços americanos estão voltados especialmente para as ex-repúblicas soviéticas, a Rússia, as novas democracias na Europa Central, na Ásia e nas Américas. É importante notar que este comprometimento para com a expansão da democracia é circunscrito a regiões nas quais os EUA tenham interesses, não sendo encarado como uma cruzada mundial, mas sim um compromisso pragmático (THE WHITE HOUSE, 1995, p.23).

Pode-se perceber que os três objetivos centrais da estratégia de Clinton se inter-relacionam de uma maneira sinérgica, sendo compreendidas como uma seqüência coesa e mutuamente dependente, assim, segundo Mc Cormick (1998, p.63):

As America's economy rebounded, a strong and flexible defense posture, albeit one that would not burden the American economy. A sound American economy, bolstered by a

solid defense, would allow the United States to promote democracy across the world. In all, the creation of more democracies globally would produce a safer international environment.

A estratégia do engajamento e expansão foi criticada por diversos membros da oposição, ao mesmo tempo, no início da gestão a doutrina não ganhou muito suporte em casa e membros do governo a viam com certo ceticismo.⁹¹ A documento e as ações norte-americanas foram caracterizadas como sendo menos uma estratégia e mais uma seqüência de princípios, pouco ambiciosa e carente de termos operacionais, além disso, a estratégia não disponibilizava um guia claro para diversas arenas enfrentadas pelo governo, como por exemplo, não dava diretrizes claras sobre qual direção política deveria ser tomada com relação a ações tais como a guerra na Bósnia ou o conflito na Somália, ou sobre como agir frente às mudanças na política russa ou chinesa, e até mesmo como lidar com as ameaças transnacionais.

De fato, durante os quatro primeiros anos de governo, Clinton não foi capaz de preencher o vácuo estratégico produzido pelo fim da bipolaridade e produzir uma nova grande estratégia que efetivamente substituísse o paradigma da dissuasão.

Alguns autores defendem que uma política de segurança nacional adequada ao novo cenário internacional deveria ser muito diferente da aplicada pela gestão Clinton.

Segundo Kruger (1995), a política estratégica democrata assume que a situação internacional é iminentemente estável, julga que a expansão da democracia de mercado será cumprida facilmente e que a economia internacional deve substituir a segurança como foco da política externa, contudo, esta situação não seria condizente com a realidade das novas ameaças, sendo premissas inválidas e inadequadas. Assim, a falta de uma visão coerente sobre o mundo causa uma falha em articular os objetivos de política externa e seus respectivos instrumentos de implementação para atingí-los.

Ao analisar os preceitos básicos da estratégia pode-se perceber que esta retoma questões tradicionais da política externa americana tais como a promoção da democracia e o ativismo que lembram o idealismo wilsoniano, a preocupação com a liderança americana e seu papel de regulador do sistema internacional, o perfil econômico que incrementaria a liberdade comercial e financeira mundial e a cooperação e a manutenção de alianças de segurança.

⁹¹ De acordo com Mc Cormick, o secretário de Estado Warren Christopher não via na expansão uma política realmente capaz de liderar os ideais americanos, por isso, o secretário evitava ao máximo pronunciar a “e-word”.

Considerando estas características, diversos analistas classificaram a estratégia Clinton como bem intencionada, contudo, inadequada e incompleta. Temia-se pelo exagero de uma política intervencionista baseada em critérios idealistas, sustentados por valores e não pelos interesses nacionais dos EUA (HENDRICKSON, 1994).

A maior parte dessas críticas é apropriada para descrever a política externa do governo Clinton e sua postura insegura com relação aos aspectos de segurança internacional. Contudo, essa situação seria alterada com o passar dos anos e a necessidade de condução em situações críticas tais como as operações militares na Bósnia, Somália, Haiti e Iraque, nas quais os EUA desempenharam um papel tardio de liderança.

Somando sucessos na agenda de segurança tais como o alcance de acordos de paz na ex-Iugoslávia, restabelecimento no poder de Jean Batiste Aristide no Haiti e contenção do Iraque no Oriente Médio, bem como o incrementando as relações com as potências européias e asiáticas, uma nova fase se inicia para a gestão de Clinton que passa a usar das relações internacionais como plataforma de projeção também para fortalecimento doméstico (PECEQUILO, 2005, p.318).

3.3 O segundo governo Clinton: mudança de rumos?

Como se pode perceber, a partir do final do primeiro mandato, a política externa americana do governo Clinton começava a tomar novos rumos em decorrência da conjuntura internacional, dos resultados adquiridos nos conflitos em que os EUA fizeram sentir sua presença, a diminuição do discurso declinista com relação à posição dos EUA no mundo, bem como a retomada republicana do Congresso fazia-se sentir, principalmente em questões que envolviam estratégias unilaterais e novos compromissos com os gastos de defesa. (DUMBRELL, 2008).

Após quatro anos de governo, a segunda administração Clinton alterou seu *approach* em política externa em pelo menos dois pontos: sua localização na agenda de prioridades do governo, até então marginalizada, passa a receber maior atenção, e segundo, a maneira como esta era formulada, a qual evoluiu de uma formulação essencialmente idealista, o que pode ser percebido pelas premissas essenciais das NSSs do período, baseadas na idéia da instauração de uma comunidade global através do aumento de democracias (as quais não lutariam umas contra as

outras e promoveriam um cenário pacífico) e a expansão da economia de mercado (que promoveria a prosperidade global, e novamente reforçaria a idéia de que nações prósperas não têm tempo de lutarem umas contra as outras), para uma estratégia que passa a receber maiores ênfases realistas (MC CORMICK, 1998, p.60).

Neste sentido, Hyland (1999, p.152) aponta que teria havido um progresso de uma política idealista para outra mais pragmática, ou seja, “a journey from a chaotic beginning through some extraordinary lows, finally arriving at a position more reminiscent of his Republican predecessor than of the last Democratic president”. Bill Clinton, o candidato de 1992 que preconizara a agenda doméstica, transformar-se-ia num Presidente da política externa, figura tão criticada anteriormente na pessoa do ex-Presidente George H. W. Bush.

A liderança americana em nível mundial continua ser preconizada e os Estados Unidos são descritos como a nação indispensável para o mundo (CLINTON, 1997), nesse sentido, em seu discurso de posse, Clinton declara que:

The world is no longer divided into two hostile camps. Instead, now we are building bonds with nations that once were our adversaries. Growing connections of commerce and culture give us a chance to lift the fortunes and spirits of people the world over. And for the very first time in all of history, more people on this planet live under democracy than dictatorship. (...) We will stand mighty for peace and freedom, and maintain a strong defense against terror and destruction. Our children will sleep free from the threat of nuclear, chemical or biological weapons. Ports and airports, farms and factories will thrive with trade and innovation and ideas. And the world's greatest democracy will lead a whole world of democracies.

Nesta segunda etapa do governo Clinton, o governo atuou por mais vezes no cenário internacional e o uso da força se tornou mais constante, menos comedido e direcionado a respostas a situações de crise e ameaças aos interesses e objetivos nacionais americanos, seja no combate as armas de destruição em massa, na luta contra o terrorismo internacional ou a instabilidades regionais em áreas chave provocadas por guerras ou provocações de Estados hostis⁹².

A maior atenção voltada aos assuntos internacionais foi percebida, inclusive, na escolha dos membros da equipe de segurança e relações internacionais do governo, sendo Warren

92 Deve-se enfatizar que analistas pontuam que a crescente nas variáveis de política externa no segundo mandato visaram, entre outros objetivos, alavancar o prestígio do Presidente perdido em decorrência do escândalo sexual envolvendo Mônica Lewinsky e o recorrente processo de impeachment. De acordo com Pecequillo (2005, p.356-326) embora os eleitores recriminassem a postura do Presidente a maioria considerava esta questão como pessoal e que não interferia no desempenho do governo que era considerado satisfatório.

Christopher substituído por Madeleine Albright na Secretaria de Estado, considerada como pessoa de mais pulso e personalidade mais forte.

Samuel Berger foi designado Conselheiro de Segurança Nacional e o departamento de Defesa foi entregue à liderança de um político influente republicano com importantes ligações no setor de defesa, William S. Cohen.

3.3.1 Uma estratégia para o novo século

Com o título *A National Security Strategy for a new century*, as NSS de 1997 a 2000, são documentos mais consistentes e refletem a prioridade que o governo americano volta a conferir à política externa na segunda administração Clinton. Com uma maior clareza conceitual, os documentos da segunda gestão abordam praticamente os mesmos temas dos documentos anteriores, porém com diferenciação na ênfase destinada a compreensão das ameaças, melhor definição sobre a possibilidade do uso da força e descrição dos interesses nacionais.

Os relatórios refletiram o reconhecimento da administração da crescente interdependência econômica mundial, os resultados do Quadrennial Defense Review (QDR) de 1997 e o crescimento da preocupação com o tema do terrorismo doméstico e internacional⁹³ (REILY, 2004, p.332).

Igualmente aos relatórios anteriores, os documentos publicados na segunda gestão foram formatados em quatro capítulos: Introdução, *advancing U.S. National interests*, capítulo que endereça as ameaças à segurança, o *approach* estratégico da nação, bem como os fronts no qual os EUA deveriam atuar a fim de preservar sua segurança, *integrated regional approaches*, no qual são apresentadas as perspectivas de política externa dos EUA em cada região de interesse do país, e, conclusões.

93 O QDR de maio de 1997 foi uma análise das ameaças, riscos e oportunidades para a segurança nacional dos EUA efetuada por William Cohen. O relatório revisava aspectos dos programas de defesa dos EUA, tais como estrutura, infra-estrutura, inteligência, modernização, preparação e pessoal, visando adaptar as forças armadas americanas ao novo cenário. Dando continuidade às premissas do Bottom Up Review de Les Aspin, Cohen reconheceu a necessidade de se garantir a capacidade para lutar e vencer em dois ambientes de guerras distintos simultaneamente, a manutenção da presença de forças armadas americanas no exterior a fim de garantir respostas efetivas as contingências de menor escala e ameaças assimétricas (COHEN, 1997). As ameaças são compreendidas em termos regionais e Estados hostis tais como Irã, Iraque e Coreia do Norte, Estados falidos que podem criar instabilidades locais, conflitos internos e crises humanitárias, muitas vezes em regiões de interesse dos EUA. Outra área de preocupação é a referente à proliferação de armas de destruição em massa e as ameaças transnacionais tais como o terrorismo, o crime organizado internacional e o tráfico de drogas. Além disso, o documento estabelece as bases para a estratégia de segurança nacional dos EUA no período, a qual será quase que totalmente reproduzida nas NSS de 1997 em diante (US Department of Defense, Maio 1997).

Continuamente ao que havia sido reproduzido nos documentos anteriores, a estratégia para um novo século mantém os objetivos já enumerados anteriormente, quais sejam, a garantia da segurança americana com uma diplomacia efetiva e Forças Armadas prontas para lutar e vencer, reforçar a prosperidade econômica dos EUA e promover a democracia mundialmente.

Para alcançar seus objetivos os EUA deveriam se manter engajados internacionalmente junto com seus parceiros, a fim de promover a paz e a prosperidade. Assim, é reafirmada a postura de primazia dos EUA no cenário internacional. Da mesma forma que apresentado nos relatórios anteriores, o engajamento internacional e a liderança americana são vistos como instrumentos para a preservação da segurança e prosperidade americana, assim, segundo a NSS de 1997 “We can--and we must--use America's leadership to harness global forces of integration, reshape existing security, economic and political structures, and build new ones that help create the conditions necessary for our interests and values to thrive” (THE WHITE HOUSE, 1997).

O documento define seis prioridades estratégicas⁹⁴ que devem ser consideradas para a concretização de seus objetivos em segurança norte-americanos. Primeiro, fomentar a constituição de uma Europa indivisível, pacífica e democrática, uma vez que “When Europe is stable and at peace, America is more secure. When Europe prospers, so does America” (THE WHITE HOUSE, 1997). Para isso, ações tais como a expansão da OTAN têm grande importância, uma vez que a aliança é vista pelos EUA como um instrumento de união da Europa Ocidental que se expandirá como instrumento da manutenção da estabilidade local também para os países do leste europeu. Além disso, acordos entre a Rússia e a OTAN são compreendidos como chave na ação contra desafios de segurança comuns.

Nesse sentido, na Reunião de Cúpula da OTAN realizada em Madri em julho de 1997 após cinco anos de *lobby*, Hungria, Polônia e República Tcheca foram as primeiras nações convidadas a integrar a Aliança, no que foi considerado o primeiro estágio de sua expansão. Estes países tiveram de implementar uma série de medidas para se adequarem aos requisitos solicitados pela organização a fim de que finalmente pudessem ratificar o Tratado em Washington em 1999,

94 Estas seis prioridades estratégicas foram apresentadas pela primeira vez por Madeleine Albright em fevereiro de 1997 em seu discurso "Building a framework for american leadership in the 21st century" e reforçado por Samuel Berger em seu discurso "A foreign policy agenda for the second term" em 16 de março de 1997.

quando do aniversário de cinquenta anos da OTAN⁹⁵, comemorado na reunião de cúpula de Washington em 24 e 25 de abril.⁹⁶

A segunda prioridade estava na comunidade da Ásia-Pacífico, reforçando laços com Japão, República da Coreia, Austrália e membros da APEC. Nesta região é importante garantir que a Coreia do Norte continue implementando acordos para dismantelar seu programa nuclear e o diálogo com a China deverá ser aprofundado. A terceira prioridade foi a consolidação de uma economia globalizada e a diminuição de barreiras comerciais. Em quarto lugar, os EUA devem continuar implacáveis na busca pela paz, atuando em conflitos desde o Oriente Médio ao Haiti, Irlanda do Norte e África Central. Já a quinta prioridade estabelece que os EUA deveriam permanecer ativos na contenção de perigos transnacionais tais como a proliferação de ADM, terrorismo, crime organizado, tráfico de drogas, tráfico ilegal de armas e crimes ambientais. Por fim, os EUA deveriam possuir meios diplomáticos e militares para efetivar suas prioridades estratégicas. Enfim: “Each of these six priorities is essential to keeping America strong, secure and prosperous and to advancing our national security objectives” (THE WHITE HOUSE, 1997).

Os relatórios estabelecem como *approach* estratégico que os EUA deveriam estar preparados para usar todos os instrumentos de poder nacionais, a fim de influenciar as ações de outros atores internacionais; o país deveria demonstrar vontade e capacidade para continuar exercendo sua liderança internacional e continuar sendo o principal parceiro em segurança para a comunidade de Estados com os quais o país compartilha interesses. “In short, American leadership and engagement in the world are vital for our security, and the world is a safer place as a result” (THE WHITE HOUSE, 1997).

Diversas ameaças colocaram em jogo os objetivos dos EUA, sendo estas ameaças agrupadas em três categorias nos documentos a partir de 1997:

a) Ameaças regionais ou Estadocêntricas: formadas por Estados hostis que possam ameaçar interesses vitais dos EUA. Para isso, esses Estados tendem a fortalecer sua capacidade ofensiva com o uso de armas nucleares, químicas ou biológicas. Podem ser ainda nações

95 Em abril de 1999 os membros da OTAN adotaram um novo Conceito Estratégico clamando pelo comprometimento dos aliados para a defesa, estabilidade e paz da área Euro-Atlântica. Para verificar o documento na íntegra acesse:

<http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm?selectedLocale=en>.

96 A partir de então outros países passariam a pleitear o acesso à OTAN. Aqueles que foram aceitos passaram pelo mesmo ritual, ou seja, a adequação inicial ao Membership Action Plan e a subsequente aceitação ao grupo quando do cumprimento das metas estabelecidas. Em março de 2004 Bulgária, Eslovênia, Lituânia, Letônia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia tornam-se membros, seguidos por Albânia e Croácia em janeiro de 2009. Para maiores detalhes sobre este processo acesse: <<http://www.nato.int/issues/enlargement/index.html>>

instáveis, Estados delinquentes ou falidos, e suas ações desestabilizam regiões onde os EUA tenham interesses.

b) Ameaças Transnacionais: aquelas que transbordam as fronteiras estatais. Como exemplos, o terrorismo, tráfico de drogas e armas, crime organizado, migrações descontroladas e ondas de refugiados e danos ao meio ambiente. “Not all of these are new threats, but advances in technology have, in some cases, made these threats more potent” (THE WHITE HOUSE, 1997)

c) Proliferação de armas de destruição em massa e tecnologias perigosas: consideradas a maior ameaça a segurança global. Esforços devem ser mantidos para a redução de arsenais e a não proliferação de tecnologias que possam cair nas mãos de Estados ou grupos hostis.

Em 1998, outras duas categorias foram inseridas: a primeira, ações de inteligência estrangeiras, consiste na ameaça trazida pela espionagem de serviços de inteligência estrangeiros que buscam descobrir segredos militares, diplomáticos, comerciais e tecnológicos americanos. Esta ameaça se tornou mais complexa e difícil de conter devido aos avanços e inovações tecnológicos que criam novos métodos para obtenção de informações sigilosas; já a segunda identifica os Estados falidos como ameaça, isto, uma vez que, apesar dos esforços de prevenção utilizados pelos EUA e pela comunidade internacional, alguns países não seriam capazes de prover uma situação de governança básica, serviços e oportunidades para seus cidadãos, o que potencialmente pode gerar conflitos internos, crises humanitárias ou instabilidade regional. Estas conseqüências são vistas como ameaça aos EUA. Assim, foi escrito no documento que: “As governments lose their ability to provide for the welfare of their citizens, mass migration, civil unrest, famine, mass killings, environmental disasters and aggression against neighboring states or ethnic groups can threaten U.S. interests and citizens” (THE WHITE HOUSE, 1998, p. 7).

Por fim, em 1999, as questões ambientais e questões de saúde são colocadas no rol das ameaças aos EUA, uma vez que problemas ambientais e de saúde pública poderiam comprometer o bem estar dos cidadãos americanos, além dos interesses econômicos, humanitários e de segurança nacional. Assim, deveria-se trabalhar para combater e dirimir epidemias generalizadas e danos ambientais, por serem perigos que não respeitam fronteiras. O documento enfatizava, ainda, que medidas deveriam ser tomadas naquele momento para que maiores problemas fossem evitados no futuro. Além disso, reforçava que em algumas regiões do mundo a competição por recursos naturais, tais como a água, já são potenciais ameaças a estabilidade local.

Tendo em vista os esforços multilaterais para preservação ambiental os EUA participaram

em dezembro de 1997 do encontro em Quioto no Japão onde as nações mais industrializadas do mundo acordaram em estabelecer limites para emissão de gases do efeito estufa. Os EUA reconheceram a necessidade do compromisso, porém, destacaram que apenas ratificariam o protocolo se outras nações relevantes também participassem do tratado.

The Quioto agreement was a vital turning point, but we still have a lot of hard work ahead. We must press for meaningful participation by key developing nations. Multilateral negotiations are underway and we will pursue bilateral talks with key developing nations. We will not submit the Quioto agreement for ratification until key developing nations have agreed to participate meaningfully in efforts to address global warming (THE WHITE HOUSE, 1998, p.14).

O combate às ameaças à segurança dos EUA foi baseado em três pilares que deveriam agir de maneira integrada: *SHAPING the international environment*, *RESPONDING to the full spectrum of crises*, e *PREPARING now for an uncertain future*, ou seja, ações para formatação do ambiente internacional em um cenário estável. Para isso os EUA agiriam com atividades positivas que contribuiriam para a promoção de estabilidade em diversas regiões, para a prevenção, redução ou dissuasão de conflitos. O segundo pilar referia-se às ações efetivas e respostas a situações de crise e conflitos, e o último, aborda a questão da preparação dos EUA e de sua capacidade para enfrentar os desafios do século XXI.

No primeiro, preventivo, era dada preferência ao uso da diplomacia, compreendida como o elemento preponderante para a defesa contra ameaças a segurança nacional e internacional dos EUA. Este instrumento era essencial para sustentar alianças, articular os interesses americanos, resolução pacífica de disputas regionais, evitar catástrofes humanitárias, criar oportunidades de negócios e projetar a influência dos EUA mundialmente. Adicionalmente, seriam implementados programas de assistência internacional a democracias emergentes, promoção de controles de armas, prevenção à proliferação de armas de destruição em massa, manutenção de uma presença militar eficaz no exterior, promoção de atividades militares cooperativas e interativas com parceiros, e incremento na cooperação em regras e procedimentos internacionais.

Estas ferramentas são essencialmente utilizadas para preservação da ordem, visando evitar que potenciais situações de incerteza se materializem em conflitos, contudo, caso essas ferramentas falhassem, os EUA deveriam estar preparados para combater e vencer nas guerras onde se envolvesse, seja unilateralmente ou conjuntamente, liderando colisões *ad hoc* em matérias específicas com países aliados.

Many of our security objectives are best achieved – or can only be achieved – by leveraging our influence and capabilities through international organizations, our alliances, or as a leader of an ad hoc coalition formed around a specific objective. Leadership in the United Nations and other international organizations, and durable relationships with allies and friendly nations, are critical to our security. A central thrust of our strategy is to strengthen and adapt the formal relationships we have with key nations around the world, create new relationships and structures when necessary, and enhance the capability of friendly nations to exercise regional leadership in support of shared goals (THE WHITE HOUSE, 1999, p.3).

Apesar dos esforços para moldar o mundo e as tentativas de garantir o sistema internacional seguro, os EUA precisam estar capacitados a responder interna ou externamente a qualquer espectro de ameaças ou crises que possa aparecer. A resposta a crises é o segundo frente de ação norte-americano, desta maneira, quando as ações preventivas falharem, os EUA devem estar prontos para agir. Entretanto, é ressaltado no documento que à medida que os recursos disponíveis são finitos, os EUA deverão agir seletivamente, priorizando situações nas quais seus interesses estejam diretamente afetados e atuando em situações nas quais a intervenção norte-americana possa realmente fazer a diferença. Estas respostas podem ter caráter diplomático, econômico, jurídico ou militar, unilateralmente ou em conjunto (THE WHITE HOUSE, 1998, p.14).

Because our shaping efforts alone cannot guarantee the international environment we seek, the United States must be able to respond to the full spectrum of crises that may arise. Our resources are finite, however, so we must be selective in our responses, focusing on challenges that most directly affect our interests and engaging where we can make the most difference. Our response might be diplomatic, economic, law enforcement, or military in nature--or, more likely, some combination of the above. We must use the most appropriate tool or combination of tools--acting in alliance or partnership when our interests are shared by others, but unilaterally when compelling national interests so demand (THE WHITE HOUSE, 1997).

Ressalta-se que em situações que demandem uma resposta americana, seja contra um *rogue state*, um grupo terrorista ou uma organização criminosa, o relatório prioriza que a dissuasão ainda é a ferramenta mais eficaz, uma vez que ela ultrapassa a noção de prevenção para uma efetiva resposta, por meio de sinais que demonstrem a capacidade e as intenções dos EUA, a fim de que o adversário compreenda o custo de um conflito e prefira retroceder. Em alguns casos, os EUA podem decidir empregar a força, sempre de acordo com a opinião pública americana e consultando o Congresso. Assim, no relatório é exposto que:

Deterrence in crisis generally involves signaling the United States' commitment to a particular country or interest by enhancing our warfighting capability in the theater. Forces in or near the theater may be moved closer to the crisis and other forces rapidly deployed to the area. The U.S. may also choose to make additional statements to communicate the costs of aggression or coercion to an adversary, and in some cases may choose to employ U.S. forces to underline the message and deter further adventurism (THE WHITE HOUSE, 1998, p.15).

O relatório oferece, ainda, algumas ações e possíveis respostas às ameaças que são mais crescentes, diferenciando-as em transnacionais, onde são incluídos o terrorismo, tráfico de drogas e crime organizado internacional, ameaças emergentes em território doméstico, onde serão considerados o gerenciamento de conseqüências de incidentes com armas de destruição em massa e a proteção da infra-estrutura essencial do país, e, ações internacionais, onde se incluem a atuação americana em contingências de menor escala e participação em teatros tradicionais de guerra.

As respostas às ameaças transnacionais são majoritariamente preventivas, utilizando-se da diplomacia, cooperação e assinatura de acordos internacionais que vinculem nações ao comprometimento do combate a elas. Estas ameaças, por serem difusas, muitas vezes, não serem territorialmente restritas, só podem ser enfrentadas de maneira multilateral e coesa, seja por meio de organismos internacionais ou contratos plurilaterais. Contudo, o uso da força é instrumento indispensável e será utilizado em situações de retaliação direta a ataques que comprometam a segurança dos EUA e seus cidadãos. Desta maneira, as ações para contenção do terrorismo, tráfico de drogas e crimes internacionais tais como lavagem de dinheiro e máfia, continuam seguindo os padrões já elencados no primeiro mandato.

A política para contenção do terrorismo continua seguindo quatro princípios: não concessão a terroristas, pressões para desencorajar Estados a apoiarem o terrorismo, uso de mecanismos legais para processar e julgar atos terroristas, e ajudar outros governos a incrementar sua capacidade de combate ao terrorismo.

Seguindo esses princípios, os EUA pretendem descobrir e eliminar terroristas e suas comunicações nos EUA, eliminar santuários terroristas, conter Estados que suportem o terrorismo e subversões via atividades diplomáticas, econômicas, de inteligência e militares em esforços interdepartamentais e inter-agências. Nesse sentido, em janeiro de 1998 os EUA assinaram a Convenção Internacional para a Supressão de Bombardeios terroristas, *International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings* a qual visa expandir a cooperação para investigação,

processo e extradição de pessoas envolvidas em atentados⁹⁷. No entanto, os EUA preservam seu direito de auto-preteção, afirmando que, na medida em que terroristas continuarem fazendo americanos como alvo, os EUA continuarão lançando mão de assertivas militares para atingir grupos terroristas e Estados que os apóiem:

Whenever possible, we use law enforcement and diplomatic tools to wage the fight against terrorism. But there have been, and will be, times when law enforcement and diplomatic tools are simply not enough, when our very national security is challenged, and when we must take extraordinary steps to protect the safety of our citizens. As long as terrorists continue to target American citizens, we reserve the right to act in self defense by striking at their bases and those who sponsor, assist or actively support them (THE WHITE HOUSE, 1998, p.15-16).

Quanto ao terrorismo o documento ressalta a 62ª Decisão Diretiva Presidencial (PDD 62) assinada por Clinton em maio de 1998 a qual cria uma sistematização para a luta contra o terrorismo. A diretiva identifica a luta contra o terrorismo como a maior prioridade de segurança dos EUA. Nomeada *Combating terrorism* o documento é classificado, ou seja, seu conteúdo não foi totalmente liberado para consulta.

O documento endereça os desafios impostos pelo terrorismo como instrumento de guerra assimétrica. Reforça a missão das agências americanas no combate ao terrorismo, codifica e clareia o alcance de programas anti-terrorismo, incluindo desde responsabilidades para apreensão e processo de terroristas, promoção da segurança para companhias aéreas, marítimas e estradas e proteção de sistemas de tecnologia e computação. O documento estabelece ações para prevenção a ataques, dissuasão, bem como limitação dos danos em casos de ataques e planejamento de respostas.

A resposta Americana ao tráfico internacional de drogas tem dois âmbitos: internamente com a redução da demanda e o abastecimento de drogas, e externamente, a partir de ações da “*U.S. National Drug Control Strategy*”⁹⁸ o governo procura reduzir o cultivo de matéria prima e produção de drogas em zonas de trânsito, particularmente no América Central e do Sul, Caribe e México, e impedindo as drogas de entrarem no país.

⁹⁷ O texto completo da convenção pode ser acessado em: <<http://www.un.org/law/cod/terroris.htm>>

⁹⁸ O objetivo da Estratégia Nacional para Controle das Drogas visava a disponibilidade de drogas para os EUA em 50% nos próximos dez anos, reduzir as conseqüências do uso da droga e do tráfico em 25% no mesmo período por meio de esforços de prevenção, programas de tratamento e imposição da lei, requerendo esforços tanto do setor público quanto do privado, assim como a cooperação com outros países e organismos internacionais. Para acessar o documento de 1997 na íntegra, acesse: <http://www.eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2sql/content_storage_01/0000019b/80/16/74/50.pdf>

The strategy includes efforts to strengthen democratic institutions; root out corruption; destroy trafficking organizations; prevent money laundering; eradicate illegal drug crops in this hemisphere, Asia and the Middle East; and encourage alternate crop development (THE WHITE HOUSE, 1997).

Uma iniciativa importante ao combate ao tráfico e produção de drogas na América do Sul, iniciada no governo Clinton, foi o Plano Colômbia. Segundo a NSS de 1999, este acordo visava a promoção de medidas mutuas para reforçar a paz, o combate ao trafico de drogas, o desenvolvimento econômico e o respeito aos direitos humanos no país. (THE WHITE HOUSE, 1999, p.40). Nesse sentido, o governo dos EUA disponibiliza USD 1.3 bilhões para dar suporte ao plano, uma vez que:

Since Colombian drug traffickers supply approximately 90% of the cocaine used in the United States, U.S. assistance to Plan Colombia's interdiction, eradication, and alternative crop development efforts will be necessary if we are to stem this deadly drug's flow into the United States (THE WHITE HOUSE, 2000).

Visualizando a superioridade militar Americana, inimigos potenciais, sejam eles nações ou grupos terroristas, são mais propensos a perpetrar ataques a alvos norte-americanos usando táticas de guerra assimétrica ao invés de operações militares convencionais. Para evitar que tais ataques sejam possíveis, os Estados Unidos trabalharam para incrementar a defesa nacional com desenvolvimento de sistema antimísseis, ações de contra-inteligência e programas de segurança contra ataques aos sistemas de tecnologia dos EUA. Além disso, a fim de propiciar uma reação rápida doméstica para ação em casos emergenciais, o governo criou uma serie de estruturas e programas visando o gerenciamento de incidentes com ADM, bem como proteção a infraestrutura crítica.⁹⁹

The United States will act to deter or prevent such attacks and, if attacks occur despite those efforts, will be prepared to defend against them, limit the damage they cause, and respond effectively against the perpetrators. At home, we will forge an effective partnership of Federal, state and local government agencies, industry and other private sector organizations (CLINTON, 1999, p.16).

⁹⁹ Segundo a PDD-63, infra-estrutura critica são todos os sistemas físicos e cibernéticos essenciais às operações mínimas da economia e do governo. Incluem telecomunicações, energia, setores bancários e financeiros, transportes, serviços de emergia e de fornecimento de água, públicos ou privados. (THE WHITE HOUSE, 22/05/1998b).

Em caso de incidentes a PDD-62 ressalta que o governo federal deverá responder rápida e prontamente, trabalhando com governos locais e agências governamentais para restaurar a ordem e prestar a assistência necessária. Esta diretiva também estabeleceu o *Office of the National coordinator for Security, Infrastructure Protection and Counter-terrorism*, o qual coordena ações, orçamentos e programas anti-terrorismo, proteção a infra-estrutura, além de liderar processos de planejamento e gerenciamento. Este trabalha em conjunto com o *National Security Council*, deve responder ao Presidente via *National Security Advisor*, e produzir relatórios anuais.

Outro esforço doméstico nesse sentido foi a publicação da PDD 63¹⁰⁰ a qual estabelecia mecanismos para implementação de medidas contraterrorismo, constituindo as diretrizes das atividades do *Office of the National coordinator for Security, Infrastructure Protection and Counter-terrorism* e instalou o *National Infrastructure Assurance Council* para aconselhar o Presidente em parcerias para medidas anti-terrorismo.

Além do nível interno, os EUA também precisam estar preparados para responder a ameaças a nível internacional. Incluem-se aqui duas situações: a primeira, contingências de pequena escala que compreendem operações militares com reduzido teatro de Guerra, tais como assistência humanitária, missões de paz, auxílio em desastres, bombardeios limitados e intervenções. “These operations will likely pose the most frequent challenge for U.S. forces and cumulatively require significant commitments over time” (THE WHITE HOUSE, 1998, p.20-21). Exemplo desse tipo de operações é a participação dos EUA em missões de paz tais como no Haiti, a Missão de Observação Militar no Equador e Peru (MOMEPE), ou a participação em missões de assistência humanitária em Ruanda.

Já a segunda situação abrange questões de conflitos no principal teatro de guerra, o *Major Theater Warfare*. Os EUA, em conjunto com aliados, devem manter sua capacidade de dissuasão e de vitória em conflitos de grande escala e agressões em dois cenários simultaneamente. Para isso é necessário deter a capacidade para responder rapidamente a ataques, minimizar a perda de territórios em casos de invasão, garantir a integridade dos membros das coalizões, manter as forças preparadas para lidar com meios assimétricos e não-convencionais. Além disso, o país deve estar capacitado para transitar de guerras tradicionais para múltiplas contingências de menor escala para guerras de maior escala, mantendo uma capacidade logística superior em casos de retirada e substituição de tropas, assim:

100 Para mais detalhes acesse <<http://ftp.fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-63.htm>>

“Our priority is to shape effectively the international environment so as to deter the onset of major theater wars. Should deterrence fail, however, the United States will defend itself, its allies and partners with all means necessary” (THE WHITE HOUSE, 1999).

O terceiro pilar da estratégia dos EUA, *preparing now for an uncertain future*, aborda a manutenção da capacidade americana, a fim de que o país possa manter a aplicação de seu poder em nível internacional. Para isso, investimentos e um maior planejamento devem ser direcionados as áreas de inteligência, domínio do espaço, sistema de defesa antimísseis e preparação para agir em situações de emergência tais como ataques terroristas, sabotagens em sistemas de informação e prevenção e respostas coordenadas a desastres.

Por fim, deve-se ressaltar que prezar pela prosperidade econômica norte-americana e promover a democracia eram esforços que continuavam permeando a política externa Clinton. Desta maneira, a garantia da estabilidade econômica do país continuaria dependente da estabilidade de regiões com as quais os EUA comercializam, ou das quais o país importa, *commodities* essenciais, tais como o petróleo e o gás natural (THE WHITE HOUSE, 1999). A fim de concretizar esse objetivo os EUA deveriam impulsionar a competitividade dos produtos e serviços americanos, além de permanecer promovendo o livre comércio, a economia sustentável e sua instrumentalização via OMC.

Integrada à idéia de mercados livres e manutenção da segurança americana, a NSS para um novo século enfatiza a importância da promoção da democracia. Na medida em que o número de Estados que estão caminhando para a democracia tem crescido, o foco da estratégia dos EUA é fortalecer o compromisso e a capacidade institucional das democracias emergentes para implementar as reformas necessárias. O método para assistir a esses países varia e pode envolver mobilização de recursos econômicos e políticos como tem sido feito com a Rússia, Ucrânia e outras ex-Repúblicas Soviéticas, ações para conter o retrocesso, como as ações no Haiti, Guatemala e Paraguai, auxílio no fortalecimento das sociedades civis, programas de educação, legislação, desenvolvimento de melhores relações entre civis e militares e promoção de treinamentos na área de direitos humanos, política internacional e Forças Armadas. Além disso, existem trabalhos que visam à melhora das instituições, a luta contra a corrupção e o encorajamento de práticas de boa governança.

Ao mesmo tempo, devem ser sustentados esforços para que haja maior liberalização política e respeito aos Direitos Humanos ao redor do mundo. Os EUA têm feito isso atuando em

instituições multilaterais onde promove a aderência universal aos direitos humanos e a proteção destes direitos em grupos vulneráveis ou tradicionalmente oprimidos tais como mulheres, crianças, refugiados, trabalhadores, minorias étnicas. Nesse sentido os EUA têm apoiado mecanismos tais como a Comissão da ONU para os Direitos Humanos e contribui para o estabelecimento de uma corte permanente de justiça para violações de direitos humanos e crimes de guerra para a ex-Iugoslávia e Bósnia.

Percebe-se que a estratégia para um novo século é uma versão aprimorada e expandida da primeira NSS de Clinton. Nesse sentido, tal estratégia tem como foco adicional a preparação imediata dos EUA para o enfrentamento das novas ameaças de um futuro incerto, sendo que esta preparação estaria focada no redimensionamento e reorganização das Forças Armadas americanas e das estruturas de defesa.

Objetivando compreender a dimensão conferida aos assuntos de segurança internacional pelo governo Clinton, é apresentada, a seguir, uma sistematização das operações nas quais os EUA se envolveram, em que o uso da força foi fundamental. Com isso, pode-se perceber a abrangência das NSS do governo e sua relação com a objetividade pragmática e as ações militares que configuraram a atuação estratégica dos EUA.

3.4 A doutrina Clinton: Operações militares e enfrentamento das novas ameaças

As pressões domésticas e externas por uma maior atividade do governo Clinton com relação à política e segurança internacionais, somadas às contingências regionais, levaram a administração a atuar em algumas frentes, envolvendo-se e liderando ofensivas militares. Como foi possível perceber, no início do governo Clinton havia uma tendência de retroação com relação às atividades no qual o país deveria se engajar internacionalmente, ao mesmo tempo, com o desaparecimento do inimigo soviético parecia difícil que outra ameaça pudesse realmente colocar em risco a preponderância e a segurança dos EUA. Contudo, a partir do segundo governo é possível perceber um incremento na tentativa de se estabelecer uma nova estratégia de segurança nacional e esta será corroborada nas opções de operações militares lideradas pelos EUA.

Durante o governo Clinton pode-se observar que houve um padrão seguido para o uso do poder armado dos EUA. Esse seria utilizado em questões nas quais houvesse extrema violência em conflitos internos, os direitos humanos fossem desrespeitados e a democracia colocada em

risco, necessitando de uma intervenção externa para auxiliar no apaziguamento e negociações de paz. Nesse sentido, os EUA e aliados atuaram preferencialmente em congruência com ações das Nações Unidas, atuando como parceiros em operações de paz, principalmente quando o uso do capítulo VII era autorizado. Exemplos são as atuações na Somália (1993-1995), Bósnia (1999-2004), Haiti (1994-2000) e Ruanda (1994).

Outra iniciativa comum foi a questão do Iraque e a defesa dos interesses americanos no Oriente Médio, colocando a região como foco do engajamento seletivo dos EUA. O Iraque foi alvo de diversos ataques militares que se justificaram pela ameaça imposta pelo expansionismo e desrespeito a resoluções aprovadas pelo Conselho de Segurança a seu respeito.

A última resposta refere-se ao terrorismo internacional e aos ataques proferidos contra os EUA dentro e fora de seu território. As ações agregam componentes coletivos, contudo, o unilateralismo é ressaltado como instrumento necessário à proteção do território e dos cidadãos norte-americanos.

A fim de facilitar a compreensão dessas ações, é apresentado, a seguir, um quadro resumo com as ações militares desempenhadas pelos EUA em territórios estrangeiros durante a gestão Clinton, considerando algumas variáveis: sua identificação geográfica, período em que se deu a ação dos EUA, nome que foi conferido a operação, situação vigente no momento da intervenção dos EUA, tipo de operação militar, objetivos da missão e resultados alcançados.

QUADRO 2*: Operações Militares nas quais os EUA se envolveram durante o governo Clinton**

	SOMÁLIA	BÓSNIA	RUANDA	HAITI	IRAQUE	SUDÃO/ AFEGANISTÃO	KOSOVO
PERÍODO	a) Dez.92 a Mai.93 b) Mar.93 a Mar.95 Tropas dos EUA se retiraram em março de 1994	a) Abr.93 a Dez.95 b) Ago.95 a Set. 95 c) Dez.95 a Dez.96 d) Dez.96 a Dez. 04	Jul. a Set. 1994	a) Set.94 a Mar.95 b) Mar.95 a 2000	a) Out. 94 a Dez.94 b) 03 Set. 1996 c) 16 a 19 Dez. 1998	20 Ago. 1998	a) 22 Mar. a 10 Jun. 99 b) desde 11 Jun. 99
NOME	a) UNITAF - aprovada pela resolução 794 (1992) do C.S. - Ações militares foram denominadas Operation Restore Hope b) UNOSOM II Operation Continue Hope	a) Operation Deny Flight b) Operation Deliberate Force c) IFOR Mission d) SFOR Mission	Operation Support Hope	a) Operation Uphold Democracy b) UNMIH c) UNSMIIH UNTMIIH MIPONUH	a) Operation Vigilant warrior b) Operation Desert Strike c) Operation Desert Fox	Infinite Reach	a) Operation allied force b) KFOR
SITUAÇÃO	Guerra Civil	Guerra civil/étnica Disputa territorial Nacionalismo	Genocídio Conflito étnico	Guerra civil	a) Novas ameaças do Iraque ao Kuwait b) Resposta a ataques iraquianos na cidade de Irbil c) Dificuldade do Iraque cumprir resoluções da ONU e impedimento de inspeções da UNSCOM	Ataques por células terroristas da Al Qaeda a embaixadas norte americanas no Quênia e Tanzânia	Conflito étnico Nacionalismo

<p>TIPO DE OPERAÇÃO</p>	<p>a) Ação militar multinacional, liderada pelos EUA, aprovada pela ONU</p> <p>b) ONU Peace Enforcement Operation autorizada sob o Cap. VII da Carta da ONU, Res. 837 (1993)</p> <p>Suporte militar dos EUA c/ Op. Continue Hope</p>	<p>a) Air support b) Air support Resolução 816 (1993) do C.S.</p> <p>c e d) Peace Enforcement Operation autorizadas sob o Cap. VII da Carta da ONU, resolução 1035 (1995) do C.S. e 1088 (1996), respectivamente</p>	<p>Operação de Assistência Humanitária</p>	<p>a) e b)Força multinacional liderada pelos EUA c/ auto-rização da ONU, sob respaldo do Capítulo VII da Carta da ONU, Res. 940 (1994) do C.S.</p> <p>c) apoiar a estruturação da Polícia Nacional Haitiana, além de coordenar as atividades das Nações Unidas na reconstrução e garantia de um ambiente estável no Haiti</p>	<p>Ações militares lideradas pelos EUA a qual preconizou por ataques aéreos e uso de mísseis teleguiados</p>	<p>Bombardieiros aéreos, iniciativa unilateral. Alvo: Bases da Al Qaeda no Afeganistão e fábrica farmacêutica no Sudão</p>	<p>a) Operação Multinacional liderada pela OTAN b) Força de Segurança autorizada sob o capítulo VII da Carta da ONU, Res. 1244 (1999)</p>
<p>OBJETIVO</p>	<p>a) restabelecer a ordem, proteção as ações de assistência humanitária e preparar o caminho para o retorno de operações de paz</p> <p>b) O suporte militar visava criar um ambiente seguro para as operações humanitárias. A missão se completaria com o desarmamento e reconciliação entre as partes, restaurando a paz e a</p>	<p>a) estabelecimento de uma zona aérea desmilitarizada (non-fly zone), proteção desta e suporte aéreo às forças da ONU (UNPROFOR)</p> <p>b) Proteção de áreas de segurança, Suporte aéreo</p> <p>c) Inspeccionar a implementação dos aspectos militares do Acordo de Paz de Dayton</p>	<p>Prover uma situação de auxílio para refugiados, transportar e entregar suprimentos de sobrevivência e permitir uma transição tranqüila para a missão de paz instaurada pela ONU.</p>	<p>a) e b) restabelecimento do poder do presidente eleito, destituído por um golpe de Estado; auxiliar no estabelecimento de acordo entre as partes, ajudar o governo democrático a sustentar um cenário estável,</p> <p>c) profissionalização das forças armadas, criação e profissionalização</p>	<p>a) Fazer com que as forças iraquianas retomassem suas posições anteriores e dissuadir possíveis futuras novas tentativas</p> <p>b) Cessar o ataque das forças de S. Hussein e evitar que novas investidas fossem lançadas</p> <p>c) Obrigar o Iraque a cumprir as resoluções da ONU e aceitar as</p>	<p>Destruição de células terroristas e evitar futuros novos atentados</p>	<p>a) danificar as estruturas militares e de segurança da República Federal da Iugoslávia; Interromper a ação militar de Milosevic e terminar com a violência e repressão no Kosovo; garantir a retirada de forças militares, paramilitares e de polícia sérvias do Kosovo</p>

	estabilidade.	d) manutenção da estabilidade local, facilitar a reconstrução civil e política prevenir que as hostilidades voltassem.		de uma força policial e estabelecimento de ambiente seguro e estável para realização de eleições livres.	inspeções, degradar a habilidade iraquiana de produzir armas de destruição em massa, atacar alvos militares que possibilitem a produção de ADM		b) deter novas hostilidades e ameaças contra o Kosovo, promover a desmilitarização do Exército de libertação do Kosovo, apoiar esforços humanitários, manter um ambiente seguro no país.
RESULTADOS	<p>a) Foi considerada sucesso pois cumpriu a função de proteção as ações de assistência e maio de 93 o poder foi transferido para UNOSOM II</p> <p>b) Retirada das tropas em março de 1994 americanas após a batalha de Mogadishu onde facções somalis derrubaram dois helicópteros americanos ocasionando a morte de 18 soldados. Fracasso da missão com retirada da ONU em março de 1995.</p>	<p>a e b) Proteção das áreas de segurança e bombardeios a alvos militares, apoio aéreo às forças militares da ONU</p> <p>b e c) restabeleceram a ordem, promovendo a estabilização política e civil da região</p>	Proporcionou distribuição de suprimentos, diminuiu o número de mortos e possibilitou à ONU dar continuidade a sua missão de paz (UNAMIR).	<p>a) e b) Devolução do poder para Aristide e preparação do cenário para retomada pela ONU</p> <p>b) Formação e profissionalização da polícia local, e condução das eleições. Contudo, a situação de violência perdura.</p>	<p>a) Forças iraquianas voltam a sua posição anterior, retirando-se das fronteiras do Kuwait.</p> <p>b) Debilitação das forças iraquianas, retrocesso nos ataques lançados.</p> <p>c) Bombardeio de instalações de pesquisa e desenvolvimento de armas, sistemas de defesa aéreos, depósitos de armas e centros de operação da guarda de S. Hussein</p>	<p>Destruição de campos de treinamento no Afeganistão e morte de terroristas e civis</p> <p>Bombardeios destruíram a fábrica no Sudão.</p>	<p>a) Milosevic aceita as condições de paz, o que favorece a entrada da KFOR no Kosovo bem como o início da UNMIK</p> <p>b) melhoria na situação de segurança, suporte militar a UNMIK, forças continuam no país</p>

* Quadro construído conforme dados do DPKO, do Departamento de Defesa e do Departamento de Estados dos EUA e da OTAN, segundo perspectivas da autora.

** Não referenciamos neste quadro ações de resgate a cidadãos americanos em países em situações de crise e casos de assistência a desastres.

Como se pode observar, a partir dos dados do quadro acima, a primeira operação de caráter humanitário do governo Clinton tratou de finalizar a Operação *Restore Hope*, iniciada no final do governo Bush, na Somália. A responsabilidade da operação foi transferida para as Nações Unidas e a operação *United Nations Operation in Somalia II* (UNOSOM II)¹⁰¹ foi implantada em 04 de maio de 1993. Apesar do acirramento no conflito o governo Clinton se privava de uma interferência maior, contudo, devido à escalada dos conflitos, fome e pobreza na região, a pressão da opinião pública e da mídia exerceram influência para que os EUA voltassem a atuar. Em 17 de maio foi aprovada a segunda fase da intervenção americana no país por meio do que ficou conhecido como Operação *Continue Hope*, já em junho do mesmo ano o que inicialmente ficara restrito a uma operação de assistência humanitária e entrega de suprimentos tornou-se uma operação militar contra facções específicas na Somália.

O mandato original da operação, focado na reconstrução da paz, desarmamento, reconstrução política e reabilitação econômica evoluiu para uma operação de imposição da paz. As forças militares que deveriam ser imparciais passam a ser vistas como co-beligerantes pelas partes envolvidas no conflito. Com o aumento da violência, uma operação de reação rápida foi operacionalizada pelos EUA. Diversos ataques foram feitos por helicópteros americanos, sendo que em outubro de 1993 dois foram abatidos deixando 18 norte-americanos mortos e outros 78 feridos. As imagens das mortes reproduzidas pela mídia, bem como a de um corpo de oficial norte americano sendo arrastado pelas ruas de Mogadishu sensibilizaram a opinião pública dos EUA, tornando a intervenção impopular e trazendo um imperativo político pela retirada das tropas americanas a qual foi votada pelo Congresso e implantada em março de 1994. Nesse sentido, ao discursar sobre a responsabilidade dos EUA na Somália, Madeleine Albright afirma que:

Based on my own visit to Somalia in early July, I think the better lesson (...) is that the more comprehensive the approach to a peace operation, the more likely it is that it will succeed. If UNOSOM had had more robust military capabilities last summer, better military results might have been achieved. A stronger political and communications staff at UN headquarters in Mogadishu would have helped. And greater international support for the training and development aspects of the peace operation would have brought closer the day that Somali affairs could be returned entirely to Somali hands (ALBRIGHT, 20/10/1993).

101 Para detalhes desta operação acesse o site do (Department of Peacekeeping Operations) DPKO da ONU em: http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unosom2.htm

Esta ocasião trouxe aos Estados Unidos o debate a cerca do papel do país nas missões de paz, e quais deveriam ser os aspectos considerados para que uma atuação militar fosse aprovada. Para isso, de acordo com Albright (1993) devido ao fato de, aparentemente, as operações de paz estarem se tornando algo mais constante e necessário, era contingente estabelecer padrões e elementos consensuais que embasassem as iniciativas dos EUA, estas, que posteriormente foram reproduzidas na PDD-25. De tal modo, os Estados Unidos não devem ser vistos como polícia global, apesar de atuarem em missões de paz; essas não devem ser prioridade na agenda de segurança e muito menos compreendidas como garantia de interesses do país; a ONU deve ser fortalecida, reformulada e seus procedimentos adequados a fim de atender a essas novas necessidades; a atuação dos EUA deve ser restrita a situações em que seus interesses sejam afetados e devem atuar preferencialmente em operações de paz, e não operações de imposição da paz¹⁰²; e, por fim, a importância dessas missões não deve ser questionada, mas sim, apenas deve haver um melhor gerenciamento. Desta maneira:

We must be honest about and must continually learn from past successes and past setbacks. Recent difficulties should not obscure the fact that multilateral peace-keeping has made a significant contribution to international peace and security” (ALBRIGHT, 1993).

Outra operação de paz com efetiva participação das Forças Armadas norte-americanas visava minorar as conseqüências da guerra na Bósnia, conflito iniciado em abril de 1992, estendendo-se até 14 de dezembro de 1995 com a assinatura do Acordo de Dayton. No início de seu governo, Clinton seguiu a tendência já preconizada por Bush de não se envolver num conflito considerado como um problema europeu. Contudo, a partir dos massacres de Srebrenica e o aumento da violência, os EUA viram-se compelidos a colaborar para a mediação e conclusão do conflito.

Este apoio deu-se inicialmente por meio da integração das forças da OTAN na Operação *Deny Flight* iniciada em abril de 1993 a fim de garantir a existência de uma zona aérea desmilitarizada imposta pelas forças da ONU. A missão da operação se expandiu também para apoio aéreo as tropas da ONU na Bósnia, além de bombardeios coercitivos contra alvos no país.

¹⁰² Vale a pena ressaltar que Missões de paz (peace-keeping operations) se dão em cenários onde já existe um acordo ou cessar fogo entre as partes e há o consentimento destas para a intervenção externa, ao contrário, as operações de imposição da paz (peace-enforcement) não atuam necessariamente num momento de acordo ou cessar fogo e podem ocorrer sem o acordo das partes.

A operação durou mais de dois anos e teve um importante papel para conclusão do conflito, prevenindo o uso do poder aéreo nas áreas demarcadas e atuando de maneira cooperativa com as forças das Nações Unidas. Além disso, os bombardeios, e especificamente após os ataques aéreos massivos a alvos sérvios da operação *Deliberate Force*, podem ser considerados um elemento importante para a mudança nos rumos do conflito, neutralizando as forças sérvias, favorecendo o cenário para a assinatura do acordo de paz e posteriores operações de paz que foram instauradas com autorização do Conselho de Segurança sob o capítulo VII da Carta da ONU¹⁰³.

A primeira operação, nomeada de *Implementation Force* (IFOR) e a operação militar que lhe deu suporte, liderada pela OTAN, ficou conhecida como operação *Joint Endeavour* e começou a trabalhar em 20 de dezembro de 1995. Esta tinha como objetivo implementar os aspectos militares, do anexo 1^a, do *General Framework Agreement for Peace*¹⁰⁴ assinado em dezembro de 1995. Após a condução das primeiras eleições pacíficas no país, a IFOR contemplou seu mandato e foi substituída pela *Stabilization Force* (SFOR) que tinha a função de estabilizar a paz e contou nos aspectos militares com duas operações, *Operation Joint Guard* e *Operation Joint Forge*¹⁰⁵.

Vista como uma operação bem sucedida, os esforços na Bósnia configuram o primeiro esforço comum onde as forças da OTAN atuaram militarmente e os EUA, especialmente a força aérea americana, tiveram uma participação fundamental na condução das atividades. É importante notar que a Rússia participou dos esforços da IFOR e SFOR, demonstrando uma postura cooperativa concernente aos países do leste europeu por meio de arranjos especiais com a OTAN.

O genocídio de Ruanda em 1994 foi precedido por, no mínimo, o que se pode caracterizar como falta de atenção, tanto pela ONU quanto pelos Estados Unidos. Apesar da situação degradante da guerra civil no país, os EUA evitaram participar de qualquer operação militar no país, principalmente em decorrência de sua má experiência na Somália. As forças da ONU que atuaram na região foram insuficientes e sua missão, baseada essencialmente em atividades de observação e assistência humanitária não foram capazes de reverter esta situação. Foi neste

103 Para ter acesso às resoluções que autorizaram as operações de paz, consulte: <<http://www.nato.int/ifor/un/u951215a.htm>> e <<http://www.nato.int/ifor/un/u961212b.htm>>

104 Para conhecer o acordo e seus anexos acesse: <<http://www.nato.int/ifor/gfa/gfa-home.htm>>

105 Para maiores informações oficiais sobre essas operações veja: <<http://www.nato.int/SFOR/docu/d981116a.htm>> e <<http://www.nato.int/IFOR/ifor.htm>>

ambiente que em 22 de julho de 1994 Clinton anunciou que os EUA auxiliariam na questão dos refugiados de Ruanda, iniciando a operação que ficou conhecida por *Support Hope* (US DEPARTMENT OF DEFENSE, Ago.1997).

As forças americanas foram deslocadas para a região a fim de estabelecer uma infraestrutura que pudesse oferecer apoio logístico e proteção às iniciativas de suporte humanitário que já vinham se desenvolvendo no local. Permaneceram até setembro de 1994 e apesar de contribuir para a diminuição na mortalidade local e favorecer uma situação onde a ONU fosse capaz de intervir¹⁰⁶, sua ação foi considerada como minimalista e não condizente com a necessidade do período, suscitando diversas críticas sobre a atuação internacional dos EUA, seus reais interesses e descaso com uma situação de calamidade humanitária. A fim de desculpar-se sobre suas atitudes naquele período, e propor novas iniciativas para a construção da paz e a arrefecimento das seqüelas do conflito para a população ruandesa, Clinton declara que:

The international community, together with nations in Africa, must bear its share of responsibility for this tragedy, as well. We did not act quickly enough after the killing began. We should not have allowed the refugee camps to become safe havens for the killers. We did not immediately call these crimes by their rightful name: genocide. We cannot change the past, but we can and must do everything in our power to help you build a future without fear and full of hope. We owe to those who died and to those who survived who loved them, our every effort to increase our vigilance and strengthen our stand against those who would commit such atrocities in the future, here or elsewhere (CLINTON, 1998).

As forças americanas mal saíram de Ruanda, continuavam atuando na Somália e na Bósnia, quando em julho de 1994 as Nações Unidas adotaram a resolução 940 autorizando aos Estados membros a utilizarem todos os meios necessários para facilitar a retirada do poder das mãos dos militares e devolução deste ao Presidente Jean Bertrand Aristide, vítima de um golpe de Estado em setembro de 1991. Desde então, sanções políticas e econômicas foram impostas ao país que fizeram com que a liderança militar negociasse um acordo a fim de restabelecer a democracia no país. Contudo, com a negação dos militares em restabelecer o poder ao Presidente eleito, e em decorrência do aumento da repressão e da deteriorização econômica, milhares de refugiados fugiram do país, e muitos tentaram entrar nos EUA. Os norte-americanos lideraram a formação de uma força multinacional que deveria implantar o mandato autorizado pela ONU por

106 Para maiores informações sobre a Operação de Paz United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR), acesse <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unamir.htm>

meio de uma intervenção militar, chamada de operação *Uphold Democracy* (KRETCHIK, BAUMANN, FISHEL, 1998).

A operação começou a ser planejada em agosto de 1994 quando as Forças Armadas dos EUA começaram a se mobilizar para o combate e invasão da ilha, entretanto, o combate de fato não ocorreu, pois, horas antes da invasão, negociações entre o ex-Presidente Jimmy Carter e o General haitiano Raul Cedras resultaram na saída da liderança militar no Haiti e início da transição do poder para Aristide que retorna em outubro 1994. Em março de 1995 os EUA transferiram a responsabilidade da missão para a *U.N. Peacekeeping Mission in Haiti* (UNMIH)¹⁰⁷ e um grupo de suporte formado por oficiais americanos permaneceu no país sob comando da UNMIH até março de 1996. Um contingente maior de tropas, chamado *US Forces Haiti* (USFORHAITI), participou como *peacekeeper* e liderou as forças da ONU em diversas missões até o ano 2000, visando auxiliar o governo democrático a sustentar um ambiente estável, profissionalizar as Forças Armadas do país, criar e treinar uma força policial separada, além de promover a construção de instituições, a reabilitação econômica e a reconciliação nacional¹⁰⁸.

A última atuação norte americana, dita de finalidade humanitária, aconteceu em Kosovo, onde em março de 1999 as forças da OTAN, lideradas pelos EUA instituíram uma campanha sistemática de bombardeios aéreos contra alvos militares sérvios na Iugoslávia. A atenção conferida a Kosovo tem raízes em dilemas morais impostos pelo sofrimento dos kosovares albaneses que vinham sofrendo represálias desde que sua autonomia foi revogada em 1989 e as cenas de limpeza étnica em 1999 chocaram a opinião pública internacional que exigiria uma resposta (O'NEILL, 2001, p.32).

A operação *Allied Force*, e a componente norte-americana que obteve o codinome *Noble Anvil*, iniciou o ataque aéreo após o líder sérvio, Slobodan Milosevic, recusar-se a assinar o

107 Para detalhes sobre a operação acesse <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unmih.htm>

108 Outras operações nesse sentido foram United Nations Support Mission in Haiti (UNSMIH), de Julho 1996 a Julho 1997, United Nations Transition Mission in Haiti (UNTMIH), de agosto a novembro de 1997 e United Nations Civilian Police Mission in Haiti (MINOPUH), de dezembro de 1997 a março de 2000. Para maiores informações sobre estas missões consulte o site do DPKO em <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/pastops.shtml>>.

Acordo de *Rambouillet*¹⁰⁹ o qual endereçava condições para o cessar da violência para com a minoria albanesa na região sérvia do Kosovo. A ação, justificada especialmente pela questão do genocídio, não chegou a ser submetida ao Conselho de Segurança devido à probabilidade de não passar pelo veto russo. Segundo William Cohen (1999), então Secretário de Defesa norte-americano, tinha como objetivo militar “(...) to degrade and damage the military and security structure that President Milosevic has used to depopulate and destroy the Albanian majority in Kosovo”. A ofensiva militar durou 78 dias, debilitando fortemente a infra-estrutura militar sérvia, bem como comprometeu o abastecimento de alimentos e combustíveis do país.

Percebendo que não havia outra escolha, em 03 de junho de 1999 Milosevic aceitou as condições de paz mediadas por um grupo da Rússia e concordou com a presença militar de uma força da ONU que incorporaria tropas da OTAN. A atuação da ONU foi delineada e aplicada pela *United Nation Mission in Kosovo* (UNMIK)¹¹⁰ a qual ficaria com as responsabilidades de justiça e reconstrução da paz, e os aspectos militares tornaram-se responsabilidade da *Kosovo Force* (KFOR)¹¹¹ desempenhada por tropas da OTAN.¹¹²

Afora as operações militares de fundo humanitário, os Estados Unidos atuaram militarmente em situações nas quais o país via interesses seus ameaçados por outros Estados, como por exemplo no Iraque, haja vista que o Oriente Médio é considerado região chave para os interesses¹¹³ norte-americanos, em casos de resgate e evacuação de civis norte-americanos em

109 O Acordo de Rambouillet foi proposto e redigido pela OTAN e visava estabelecer a paz entre a Iugoslávia e a delegação representante da população de maioria albanesa de Kosovo. Este tratado é criticado por ser controverso e impor demandas que seriam humilhantes aos sérvios, tais como a autonomia de Kosovo e o livre acesso do território iugoslavo às forças da OTAN. De acordo com críticos, a proposta nunca seria aceita pela Sérvia, e foi manipulada para que pudesse condicionar o início dos combates. Kissinger, ao comentar a respeito deste tratado afirmou que "The Rambouillet text, which called on Serbia to admit NATO troops throughout Yugoslavia, was a provocation, an excuse to start bombing. Rambouillet is not a document that an angelic Serb could have accepted. It was a terrible diplomatic document that should never have been presented in that form" (Henry Kissinger, Daily Telegraph, 28 June 1999). O texto do acordo pode ser visto em <http://www.state.gov/www/regions/eur/ksvo_ambouillet_text.html>

110 Para maiores informações acesse <<http://www.unmikonline.org>>

111 Para maiores informações acesse <<http://www.nato.int/KFOR/>>

112 Atualmente as forças de paz continuam no Kosovo a fim de consolidar a paz na região. Já houve eleições e existem instituições democráticas separadas da esfera governamental da Sérvia e pouco a pouco tem havido transferência de competência das forças de paz para o governo local. As forças militares já foram reduzidas e reestruturadas. Em fevereiro de 2008, o parlamento de Kosovo declarou unilateralmente sua independência perante a Sérvia, que não aceitou a deliberação. Países tais como França, Inglaterra e Estados Unidos são favoráveis e reconheceram a independência, outros como Rússia e Espanha são contra. Há o temor de que a aceitação da independência de Kosovo abra precedentes para que outras regiões autônomas e áreas com tendências separatistas exijam sua independência, favorecendo um cenário de instabilidades.

113 Os principais interesses no Oriente Médio estavam na questão de evitar o surgimento de um novo hegemom local que pudesse controlar as reservas de petróleo das quais os EUA são dependentes, na prevenção da proliferação de armas de destruição em massa por países rivais e na garantia da estabilidade regional.

situações de conflito interno, como nas guerras da Libéria (1996), Camboja (1997), Serra Leoa (em 1997 e 2000), e em resposta a ataques terroristas internacionais, como ocorreu após os atentados na Tanzânia e no Quênia (1998).

As ações militares que foram tomadas no Iraque tinham como base as políticas de *keeping Saddam in his box*, ou seja, manter Saddam Hussein isolado e enfraquecido e *dual containment*, a política de contenção dupla que visava Iraque e Irã. (DUMBRELL, 2008).

A política para ‘manter Saddam Hussein em uma caixa’ era resumida no esforço de conservar Bagdá enfraquecida a fim de prevenir que esta ameaçasse seus vizinhos, além disso, a contenção tinha a função de evitar que o Iraque reconstruísse suas forças militares, fossem elas convencionais ou não-convencionais (KINGMAN DAILY MINER, 1996; THE DESERET NEWS, 1996). Segundo Byman e Waxman (2000, p. 25-26) a contenção do Iraque tinha cinco elementos essenciais: impor sanções econômicas ao Iraque a fim de impossibilitar Saddam de reconstruir seu poder militar e desenvolver novos programas de armas; promover inspeções intrusivas para verificar os programas de armas nucleares, biológicas, químicas e dos mísseis israelenses; isolamento diplomático, o que tirou o crédito regional de Saddam Hussein e evitou que ele exercesse uma influência não militar na região; limitação à movimentação das Forças Armadas iraquianas, tais como a imposição de zonas aéreas desmilitarizadas, ou *non-fly zones*, e uma grande presença militar do Ocidente, e especialmente dos EUA, na região do Golfo, somadas a constante presença das ameaças de bombardeios aéreos dos norte-americanos e seus aliados. Estes elementos foram responsáveis por manter o regime de Saddam Hussein *in a box*, ou seja, isolado, com suas ações limitadas e vigiadas, restringindo ao máximo sua atuação.

A política da contenção dupla, idealizada em 1993¹¹⁴, supunha a constrição do Irã e Iraque por meio da imposição de pesadas sanções econômicas e métodos que envolvam a força. Estas medidas seriam tomadas a fim de conter comportamentos iraquianos intoleráveis pelos EUA, especialmente a questão do expansionismo e da produção de ADM e fazer com que o Irã abandonasse seu suporte ao terrorismo, parasse de produzir ADM e reduzisse sua oposição ao processo de paz entre árabes e israelenses (PELLETIERE, 1999; CONRY, 1994; MRAZ, 1997). Deve-se enfatizar que, de acordo com Lake (1994, p.49), “*Dual containment does not mean duplicate containment*”, ou seja, a proposta essencial é conter a hostilidade tanto de Teerã quanto

114 Esta política foi promulgada em maio de 1993 por Martin Indyk, então diretor sênior para assuntos do oriente médio no NSC e posteriormente Antony Lake a reforçou em março de 1994 em um artigo da Foreign Affairs. Para maiores informações leia-se LAKE, 1994 e INDYK, 1993.

de Bagdá, contudo, os desafios a serem encarados em ambos os países são diferentes e por isso demandam approaches distintos, considerando a situação interna de cada país, seu nível de desenvolvimento armamentista e técnico, se os Estados têm sido alvos de sanções pela ONU, fiscalizados por técnicos, ou se estão envolvidos, ou ameaçam se envolver, em algum conflito, interno ou externo.

Críticos afirmam que a política era falha, pois, ao contrário da política da dissuasão defendida por George Keenan, esta não respeitava o princípio da balança de poder, seus custos seriam elevados e os resultados dependentes da predisposição favorável de aliados e países do Oriente Médio (PELLETIERE, 1999; CONRY, 1994; MRAZ, 1997).

O Iraque foi alvo de operações militares durante o governo Clinton por diversas vezes. As Forças Armadas americanas, e, sobretudo a Força Aérea, assumiram a responsabilidade de conter o governo iraquiano por meio da obrigação do cumprimento das resoluções já impostas pelo Conselho de Segurança. Além disso, visava-se promover e proteger os interesses dos Estados Unidos locais, quais sejam, o acesso ininterrupto a recursos e mercados regionais, auxílio a países aliados a fim de favorecer a sua segurança e a estabilidade regional.

Saddam Hussein desafiou as forças dos EUA e as resoluções da ONU¹¹⁵ por pelo menos quatro vezes desde o fim da Operação *Desert Storm*, e ações foram submetidas a fim de contê-lo (WHITE, 1999). Assim, em janeiro de 1993 houve o primeiro ataque aéreo que tinha por objetivo compelir Hussein a cooperar com as resoluções da ONU. Este bombardeio foi limitado e atingiu alvos de pouco valor para o governo iraquiano. Em outubro de 1994, em decorrência de uma nova tentativa de invasão do Kuwait por parte do Iraque, iniciou-se a operação *Vigilant Warrior*, uma resposta rápida e eficaz dos EUA, que movimentou milhares de tropas e centenas de aviões de combate demonstrando as reais intenções dos EUA em defender o Kuwait e que foi capaz de deter as intenções do Iraque (WHITE, 1999; BYMAN, WAXMAN, 2000; HEER, 2000).

115 A resolução 687 (1991) demanda uma série de medidas a serem implementadas pelo Iraque tendo como respaldo o capítulo VII da Carta das Nações Unidas, dentre elas podemos destacar que Iraque e Kuwait devem respeitar a inviolabilidade de suas fronteiras estatais, sendo que em caso de agressão as Nações Unidas poderão adotar os meios necessários para reverter este quadro, Iraque deverá aceitar a destruição e a remoção de todas as armas químicas e biológicas, além dos estoques de agentes e componentes de pesquisa, desenvolvimento e manufatura desses produtos, e também dos mísseis balísticos de médio e longo alcance, tudo isso feito com supervisão das Nações Unidas, sendo que o país estará ainda proibido de produzir ou adquirir novamente este tipo de armamento, além de não adquirir ou desenvolver armas nucleares, impõe restrições econômicas e comerciais. Já a resolução 688(1991) condena a repressão da população civil iraquiana, especialmente os curdos, e demanda que a violência seja imediatamente suprimida, além de requisitar que sejam usados todos os recursos disponíveis para auxiliar na questão dos refugiados e populações internamente deslocadas, esta resolução deu abertura para a criação de zonas aéreas desmilitarizadas para prevenir o ataque de Hussein à populações iraquianas.

Em setembro de 1996, a terceira crise, resultado dos ataques de Saddam Hussein a cidade de Irbil, região curda autônoma no norte do Iraque, violando a resolução 688 do CS. Em resposta o comando americano planejou e executou a operação *Desert Strike*, um ataque lançado por meio de mísseis teleguiados contra as estruturas de defesa iraquianas e alvos militares. Os ataques duraram mais de 34 horas seguidas, debilitaram as forças iraquianas detendo que novas ações semelhantes fossem desenvolvidas pelo governo Hussein (WHITE, 1999).

Em outubro de 1997 o Iraque dificultou uma série de inspeções da *United Nations Special Commission* (UNSCOM) e, em resposta, os EUA lançam a operação *Desert Fox*¹¹⁶ que se iniciaria em outubro, com a missão de atacar alvos militares e estruturas de segurança no Iraque quem contribuíam para a produção, manutenção, armazenamento e entrega de ADM. Assim, segundo Cohen, os EUA pretendiam com essa operação:

(...) to degrade Saddam Hussein's ability to make and to use weapons of mass destruction. We want to diminish his ability to wage war against his neighbors. And we want to demonstrate the consequences of flouting international obligations (U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE, 16/12/1998).

Desta maneira, seria possível diminuir a habilidade de produção e uso de armas de destruição em massa por Saddam Hussein, seja contra sua própria população ou seus vizinhos, além de demonstrar ao líder iraquiano as conseqüências de violar suas obrigações internacionais. A operação teve um impacto significativo nas forças de Hussein, erodindo sua capacidade de combate, bem como sua influência retórica local que ficava cada vez mais comprometida (WHITE, 1999; BYMAN, WAXMAN, 2000).

O terrorismo se tornou uma realidade chocante aos americanos ao verem os escombros do *World Trade Center* após o ataque de fevereiro de 1993, quase dois anos depois, a cena se repetiu na manhã de 09 de abril de 1995 no prédio Alfred P. Murrah em Oklahoma. Estes incidentes aumentaram a preocupação com o terrorismo nos Estados Unidos e fizeram com que medidas para evitar este tipo de ataques fossem lançadas no sentido preventivo, com o estabelecimento de regras, normas internas e internacionais e processos de cooperação, bem como no sentido de responder, militar ou diplomaticamente a atentados perpetrados.

116 Para referências oficiais da operação acesse <http://www.defenselink.mil/specials/desert_fox/>

Como já afirmado anteriormente, não existe uma única definição universal e aceita de terrorismo, contudo, relatórios do FBI sobre este tipo de violência e sua ocorrência nos Estados Unidos, tem diferenciado o terrorismo em duas categorias: terrorismo doméstico como:

(...) the unlawful use, or threatened use, of force or violence by a group or individual based and operating entirely within the United States or its territories without foreign direction committed against persons or property to intimidate or coerce a government, the civilian population, or any segment thereof, in furtherance of political or social objectives (U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE AND FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION, 1999, p.ii).

O terrorismo doméstico envolve grupos ou indivíduos que operam inteiramente nos Estados Unidos ou em seus territórios sem uma direção internacional, estes grupos podem ser de direita, esquerda ou com orientações específicas para determinado assunto e geralmente suas motivações nascem de assuntos relativos a questões políticas ou sociais norte-americanas. O relatório classifica como terrorismo de direita aqueles grupos que freqüentemente aderem aos princípios de supremacia racial e abrangem crenças anti-governo e anti-regulatórias. Exemplos são os grupos *World Church of the Creator e Aryan Nations*; terrorismo de esquerda como grupos que geralmente professam uma doutrina socialista revolucionária e se vêem como protetores do povo contra os efeitos desumanos do capitalismo e do imperialismo. Estes grupos atuaram fortemente dos anos 60 aos 80, contudo, sua atuação diminuiu consideravelmente após a queda do comunismo na Europa oriental, sendo que nos anos 1990, vestígios deste grupo se mantiveram em atentados que ocorreram em Porto Rico pela independência deste dos EUA. Por fim, terrorismo com interesses especiais é formado por grupos que desejam influir sobre assuntos específicos a fim de forçar a sociedade a mudar de atitude com relação a suas causas, exemplos são casos de grupos contra o aborto que matam médicos que efetuam esses procedimentos, ou grupos como o *Animal Liberation Front ou Earth Liberation Front* (U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE AND FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION, 1999, p.18-19). Ao mesmo tempo, o terrorismo internacional, é definido como:

International terrorism involves violent acts or acts dangerous to human life that are a violation of the criminal laws of the United States or any state, or that would be a criminal violation if committed within the jurisdiction of the United States or any state. These acts appear to be intended to intimidate or coerce a civilian population, influence the policy of a government by intimidation or coercion, or affect the conduct of a government by assassination or kidnapping. International terrorist acts occur outside the United States or transcend national boundaries in terms of the means by which they are

accomplished, the persons they appear intended to coerce or intimidate, or the locale in which the perpetrators operate or seek asylum (U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE AND FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION, 1999, p.ii).

O terrorismo internacional, em termos gerais, ameaça os interesses dos EUA em três instâncias: Estados que apóiam o terrorismo, dentre eles Irã, Iraque, Sudão, e Líbia, Síria, Coréia do Norte e Cuba; organizações terroristas formalizadas, as quais geralmente são autônomas e transnacionais, tendo como exemplos o Exército Republicano Irlandês, o grupo palestino HAMAS e o libanês Hezbollah ou as FARC; e, *rogue international terrorists*, tratam de extremistas que não necessariamente estariam envolvidos com um grupo reconhecido. Um exemplo é Osama Bin Laden, milionário Saudita que financia operações a organizações terroristas (U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE AND FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION, 1999, p. 22-24).

Os maiores exemplos deste tipo de atos terroristas, durante o governo Clinton, foram os já mencionados atentados do WTC em 1993 e do prédio Alfred P. Murrah em 1995, os quais, somados, mataram 174 pessoas e feriram outras 1800 e, em territórios externos dos EUA, os atentados das Torres Khobar na Arábia Saudita em 1996, que matou 19 funcionários do governo americano; e do duplo atentado de 07 de agosto de 1998 nas embaixadas de Nairobi, no Quênia e Dar es Salaam, na Tanzânia, que mataram 224 pessoas, sendo que 12 eram cidadãos americanos e feriram outras 4500.

De acordo com Armistead (2004, p.92) a administração Clinton dividia o combate ao terrorismo em duas categorias: contraterrorismo (*counterterrorism*) a qual incluía métodos ofensivos tais como esforços para evitar e antecipar ataques terroristas, responder a ataques, bem como processar e apreender terroristas, e antiterroristas, que incluem métodos defensivos, tais como proteção e gerenciamento das conseqüências de um ataque. Exemplos do primeiro são os ataques contra Sudão e Afeganistão em 1998, como retaliação aos bombardeiros das embaixadas dos EUA na África de autoria de grupos radicais islâmicos patrocinados por Osama bin Laden. Ao falar do caso, Albright (1998) discute que:

In the aftermath of the embassy bombings, President Clinton did the right thing by striking back hard. And we are grateful to Commander Jordan and the Legion for your support. The terrorists should have no illusion. Old Glory will continue to fly wherever we have interests to defend. We will meet our commitments. We will strive to protect our people. And we will wage the struggle against terror on every front on every continent with every tool, every day. (...) Some suggest that by striking back we risk

more bombings in retaliation. Unfortunately, risks are present either way. Firmness provides no guarantees, but it is far less dangerous than allowing the belief that Americans can be assaulted with impunity. As President Clinton has said, our people are not expendable.

Assim, em 20 de agosto de 1998 os EUA iniciaram uma ofensiva militar que ficou conhecida como operação *Infinitive Reach*, na qual centros de treinamento e bases da Al Qaeda foram bombardeados no Afeganistão, bem como as instalações da fábrica de medicamentos *Al-Shifa* no Sudão, acusada de produzir armas químicas que seriam usadas em futuros ataques terroristas. Este ataque foi caracterizado como o primeiro ataque retaliatório e preemptivo a grupos ou redes terroristas, e foi visto como um esforço inicial de mudar a direção da política de contraterrorismo para uma prática mais proativa, global, menos constricta quando relacionada ao abatimento de terroristas, sua base e infra-estrutura. (PERL, 1998). Diz-se preemptivo, pois o governo se antecipou para evitar futuros novos atentados, dos quais fontes do governo afirmavam ter informações de que estariam sendo planejados. Tendo isto em vista, Cohen (1998) afirma que os EUA não manterão uma postura estritamente defensiva com relação ao terrorismo, mas sim, lançarão mãos de medidas militares, seja com apoio de nações amigas, ou unilateralmente, como se pode ler abaixo:

The U.S. strike against terrorist facilities in Afghanistan and Sudan should not be seen simply as a response to the Aug. 7 bombings in Kenya and Tanzania, but as the long-term, fundamental way in which the United States intends to combat the forces of terror. Just as those advocating terror have been relentless in their efforts, so shall we be relentless in ours. We have had compelling evidence that Osama bin Laden and his associates are continuing to plan terrorist acts against American facilities and American citizens around the world. In response to that evidence, we have been enhancing security at diplomatic posts and military facilities as required. But terrorists should know that we will not simply play passive defense. America will defend itself and its interests through active measures such as the strikes last Thursday. As always, we will work with our friends around the world where we can, but we are also ready to act unilaterally when circumstances require (COHEN, 1998, p. C01).

Em dezembro de 1999, a prisão de um argelino que tentava entrar nos EUA munido de artefatos bélicos para construção de uma bomba demonstrava que Osama bin Laden estava tentando trazer sua luta para o interior dos EUA. Ahmed Ressay¹¹⁷ confessaria mais tarde que planejava um atentado que seria desfechado na celebração da virada do ano 2000 no aeroporto

117 Em 2005 o terrorista seria sentenciado a 22 anos de prisão, tempo considerado reduzido devido a sua cooperação com a rede de inteligência norte americana. http://www.nytimes.com/2005/07/28/national/28ressam.html?_r=1

internacional de Los Angeles¹¹⁸ e, durante interrogações, forneceu diversas informações sobre os campos de treinamento da Al Qaeda no Afeganistão, bem como sobre outros possíveis ataques. Este momento foi compreendido como um divisor de águas na percepção de que o terrorismo da Al Qaeda fazia planos de afetar os EUA em seu território. Assim, havia a impressão de que um ataque poderia acontecer a qualquer momento, só não se sabia quando nem onde. Esforços foram desenvolvidos a fim de dismantelar células terroristas no território americano pelo FBI e pelo Serviço de Naturalização e Imigração, reconhecendo as lacunas no controle de imigrantes, inclusive na questão de intercambiários e estudantes estrangeiros, porém, não houve mudanças significativas (MILLER, 2001).

Outro atentado de terrorismo internacional lançado contra os EUA foi o ataque suicida ao destróier da Marinha Americana Cole em 12 de outubro de 2000. O destróier foi atacado por um pequeno barco contendo explosivos durante uma parada para abastecimento no Iêmen. O ataque matou 17 membros da tripulação e feriu outros 39, além de causar sério dano ao navio. Evidências indicaram que a autoria do ataque pertencia a redes terroristas conectadas a Osama bin Laden e, posteriormente aos ataques de 11/09/2001, especulações ligaram o ataque à *Al Qaeda*. Porém, em decorrência da dificuldade em reconhecer os responsáveis pelo ataque, não foi tomada nenhuma medida militar de retaliação (PERL; O'ROURKE, 2001).

A partir dos anos que seguiram aos atentados às embaixadas americanas, a administração Clinton passou a conferir uma maior importância ao combate ao terrorismo, designando Bin Laden como o inimigo público número um dos EUA. Contudo, esta questão nunca se tornou uma verdadeira prioridade na agenda de segurança do país (FISK, 1998).

As ações para conter Bin Laden se focariam, principalmente, em aspectos financeiros. Havia propostas de ampliação de alternativas para rastreamento contra lavagem de dinheiro e operações financeiras que tivessem qualquer relação com a Al Qaeda, o que de fato resultou em bloqueios financeiros. Entretanto, essas ações foram reduzidas, seja pela inabilidade norte-americana, seja pelo baixo nível de cooperação com Estados asiáticos e do Oriente Médio. Ao mesmo tempo, Clinton autorizara que ações secretas fossem lançadas visando eliminar Bin Laden e seus associados, considerando-se inclusive a alternativa de assassinato, as quais não foram efetivas (MILLER, 2001).

118 A Linha do tempo dos planos a serem perpetrados por Ressay pode ser acessada em: http://www.cbc.ca/news/background/osamabinladen/ressam_timeline.html

Grupos especializados foram formados para estudar a questão do terrorismo, dentre eles o *Counterterrorism Security Group* liderado por Richard Clarke. Ações foram planejadas, tais como uma invasão no Afeganistão, contudo, nem o Pentágono e nem a Casa Branca estavam dispostos a arriscar a vida de milhares de soldados e preferiram lançar mão de ações pontuais exercidas pelo uso de mísseis de longo e médio alcance. Apesar dos esforços, o que se percebe eram ações menos proativas, acreditava-se que o terrorismo poderia ser contido por meio do isolamento de Bin Laden e da Al Qaeda, contudo, governos tais como o Afegão providenciaram uma espécie de santuário ao grupo que se fortalecia ao invés de se enfraquecer (MILLER, 2001).

Como se pode perceber, Clinton tornou-se um propulsor das operações de menor escala e atuação nos chamados *low intensity conflicts*. Dos bombardeios aéreos à Sérvia ao uso de mísseis teleguiados no Afeganistão e no Sudão percebia-se a não propensão do governo em se envolver em guerras maiores com o deslocamento de tropas americanas por terra. Isso pode ser considerado como efeito às reações trazidas com a falácia na Somália e a perda de apoio interno para agir neste tipo de operação. Ao mesmo tempo, a legitimidade das intervenções em assuntos internos aos Estados, mesmo com finalidades humanitárias, passou a ser questionada, bem como a questão da soberania Estatal, a qual deveria ser reavaliada quando violações maciças aos Direitos Humanos fossem executadas.

Autores tais como Michael Mandelbaum (1999) chamam a política Clinton de doutrina da intervenção humanitária. Segundo Pecequilo (2005, p.329) a prioridade desta doutrina seria “a prevenção da emergência de guerras e conflitos que desrespeitassem o direito dos povos”. Quando a prevenção não fosse suficiente, os EUA, em conjunto com outros atores internacionais, estariam dispostos a intervir buscando fazer cumprir “os princípios de não-agressão, da liberdade, da autodeterminação e dos direitos individuais” (PECEQUILO, 2005, p.329).

De acordo com Mandelbaum (1999), a doutrina da intervenção humanitária tinha duas frentes: o uso da força para a proteção de valores universais, ao invés da defesa do interesse nacional, como é comum se justificar uma guerra tradicional; e a defesa desses valores por meio de operações militares em conflitos internos tornam-se numericamente superiores do que respostas a agressões inter-estatais e agressões transfronteiriças. Para o autor, a primeira frente representa uma contradição na medida em que, ao não haver justificativas em termos de interesse nacional, o apoio público a essas missões se tornava severamente limitado. Ao mesmo tempo, atuações como as do Kosovo demonstram que os EUA e a OTAN agiram de maneira deliberada e

stricto sensu ilegítima e ilegal, uma vez que não seguiram as regras que abrem exceções para a intervenção em assuntos internos de outros Estados, ou seja, agiram sem que, inicialmente, houvesse uma autorização das Nações Unidas e desconsideraram sua missão de proteger a minoria albanesa, que também teria sido agredida pelos bombardeios aéreos de 1999, visão condizente com a noção de *spectacle war* desenvolvida por Mary Kaldor e apresentada no primeiro capítulo desta dissertação.

Esta discussão levanta, ainda, questionamentos sobre os reais interesses dos EUA em suas intervenções humanitárias, suscitando dúvidas sobre até que ponto as ações dos EUA refletiam a benevolência da grande potência ou eram demonstrações de poder dissimuladas, porquanto, em outras ocasiões em que uma intervenção mais aguda era requerida, tais como para conter o genocídio em Ruanda, não foram lançados esforços condizentes com a necessidade da situação, permitindo que perdurassem as agressões ao país africano.

Segundo Samuel Berger (2000), em oito anos de governo Clinton fora capaz de delinear uma política externa condizente com a era global. Apesar da vertente declinista ganhar forças em 1992, afirmando que seriam incapazes de sustentar seu engajamento global na ausência de uma ameaça definida, o governo Clinton foi capaz de superar as dificuldades encontradas principalmente no risco da inatividade e inefetividade das alianças e as missões com respeito às novas ameaças, que incluíam desde os Balcãs a uma Coreia do Norte nuclearizada, que estavam sendo direcionadas de maneira inadequada.

Berger define ainda cinco princípios que foram definidores da política internacional Clinton os quais deveriam continuar guiando seu sucessor:

1. As alianças americanas com a Europa e a Ásia continuam sendo basilares para a segurança nacional destes continentes, contudo, estas devem ser constantemente adaptadas a fim de reconhecer ameaças emergentes. Neste sentido, durante o governo Clinton, medidas foram tomadas a fim de fortalecer estas alianças, as quais estavam abaladas no cenário pós-Guerra Fria. Compromissos foram assumidos tais como a revitalização do papel da OTAN, seu fortalecimento e expansão e a criação da APEC. Tropas americanas foram mantidas nesses territórios a fim de encarar os novos desafios que afloravam nas regiões. Os comprometimentos assumidos nestas áreas foram traduzidos em ações tais como a criação de condições favoráveis de negociação entre as duas Coreias, bem como a liderança americana na ação da OTAN na Bósnia e em seguida no Kosovo;

2. A paz e a segurança dos EUA dependem da construção de relações construtivas com potências que já foram adversárias dos EUA. Deste modo, considera que se Rússia e China se tornarem países pluralísticos e com sociedades prósperas, o mundo estará mais seguro. O problema dessas nações está mais voltado para fraquezas internas do que em sua força externa. A solução é influenciar estes países para que participem da economia global e instituições internacionais, adequando-se para isso. Exemplos de ações promovidas nesse sentido pela gestão Clinton foi trazer a Rússia para o G-8 e a APEC e ampliar as relações do ex-inimigo comunista com a OTAN e organismos financeiros mundiais. Além disso, o apoio russo nas questões dos Bálcãs e Kosovo foi importante para a conclusão desses conflitos, bem como a ratificação de acordos de redução e controle de armas. Quanto à China, esforços foram lançados a fim de garantir a paz entre o país e Taiwan, além da aproximação da China aos regimes de não-proliferação, e início das negociações para inclusão da China na OMC;

3. A consideração de que conflitos locais podem ter conseqüências globais. Para Berger, Clinton soube lidar com aqueles que acreditavam que a América só deveria se envolver em conflitos que atingissem diretamente a seus interesses. Nesse sentido, as atuações em conflitos internos são vistas como medidas preventivas, assim: “We have worked for peace because we believe in defusing conflicts before, not after, they escalate and harm our vital interests” (BERGER, 2000, p.29). Tendo isto em vista os EUA agiram no Oriente Médio, instaurando acordos entre Israel e Palestina, na Europa contribuindo para o fim da guerra dos Bálcãs, e mediação em situações de tensão tais como entre Índia e Paquistão, prevenindo um possível conflito em 1999. Desta maneira, o uso da força é visto como último instrumento da política a ser utilizado. “We have used diplomacy where possible, force where absolutely necessary, not pretending we can solve all the world’s problems, but rejecting the idea that because we can’t do everything, we must, for the sake of consistency, do nothing” (BERGER, 2000, p. 29);

4. Necessidade de se conferir maior importância às novas ameaças, acentuadas pelos avanços tecnológicos e pela permeabilidade das fronteiras; nesse sentido esforços conjuntos devem ser lançados para contenção dessas ameaças;

5. A importância da integração econômica, responsável por fazer avançar os interesses e valores norte-americanos.

A partir dessa retomada de Samuel Berger pode-se perceber que o legado do governo Clinton com relação à política internacional deve ser compreendido, essencialmente, em termos

de cooperação internacional para garantia da paz e da segurança, medidas preventivas que visem evitar a emergência de novos conflitos locais compreendidos como globais na medida em que afetam a estabilidade regional e internacional, e medidas objetivas, voltadas mais para a resposta a agressões do que a existência de uma ação proativa e centralidade da agenda econômica compreendida como pré-requisito para a manutenção do poder americano.

3.5 Considerações Finais

A política externa do governo Clinton teve seu foco voltado, fundamentalmente, para questões relacionadas à economia e ao comércio internacional, ao mesmo tempo em que prezava pela promoção e consolidação da democracia em nível internacional compreendida como fator essencial para a existência da paz entre as nações. Em termos estratégicos, a economia consolidada e fortalecida era vista como fator imperativo para que o país exercesse uma influência internacional efetiva, capaz de solidificar a posição dos EUA como nação indispensável na manutenção da paz e da estabilidade internacional. Portanto, ações de sucesso são reconhecidas na aprovação do acordo do NAFTA e da APEC, além da conclusão da Rodada Uruguai do GATT e o estabelecimento da OMC.

Em termos políticos e estratégicos a administração acumulou erros e acertos. Inicialmente, a postura restritiva impossibilitou governo Clinton de estabelecer uma plataforma internacional bem como delinear uma estratégia de segurança nacional, o que caracterizou o governo como passivo e contemplativo das questões internacionais. Contudo, com o passar dos anos a doutrina Clinton passaria a ser reconhecida por sua variável internacionalista, que focava questões seletivas de engajamento, principalmente no que se diz respeito à garantia da paz entre as potências na Europa e Ásia e à manutenção dos interesses americanos no Oriente Médio, no multilateralismo e na convalidação de estruturas de segurança cooperativa, seja no âmbito da OTAN e sua expansão, seja nas Nações Unidas e a participação em operações de paz. Deve-se ressaltar, entretanto, que os EUA não abriram mão de atuar unilateralmente quando entenderam que era necessário, tal como nos bombardeios no Afeganistão e no Sudão e em Kosovo.

As ameaças à segurança dos EUA neste período foram caracterizadas, basicamente, em três tipos: ameaças estatais regionais, identificadas principalmente na questão dos *rogue states*; ameaças transnacionais, dentre as quais o terrorismo internacional ganhou preponderância; e

proliferação das armas de destruição em massa. Para combater essas ameaças o *approach* deveria ter como base três ações, *shaping the international environment*, com ações positivas e preventivas, *responding to threats*, ou seja, são as ações efetivas desencadeadas como respostas a agressões aos EUA e por fim, *preparing for a uncertain future*, ou seja, a preparação das forças americanas deve ser constante a fim de garantir sua capacidade de ação em qualquer cenário de crise.

Portanto, o uso da violência teve como foco três situações: a resposta a situações de crises humanitárias; a resposta a agressões aos interesses americanos em regiões de interesses norte-americano, tal como no caso das operações no Iraque; e respostas a ataques diretos aos EUA, como foram as respostas aos ataques terroristas da Al Qaeda¹¹⁹.

Apesar de atuar de maneira coerente ao que fora publicado nos documentos, críticos acusam Clinton de não ter estabelecido uma verdadeira doutrina estratégica. Deste modo, a falta do caráter pragmático teria sido a principal falha que impossibilitou que Clinton solidificasse uma grande estratégia de engajamento e expansão, sobretudo na definição das atuações voltadas muito mais para preocupações humanitárias generalistas do que adequadas aos interesses nacionais americanos, bem como a falta de uma doutrina permanente e proativa com relação aos fenômenos internacionais (GOLDGEIGER; CHOLLET, 2008). Ao mesmo tempo, críticos ainda ponderam que a fixação de Clinton pelas ações humanitárias tiraram a energia, atenção e recursos que o governo deveria utilizar para lidar com outras ameaças diretas aos EUA que se mostravam crescentes tais como o terrorismo e a Al Qaeda, ameaças que causaram grandes danos aos EUA em setembro de 2001 (SIMES, 2003).

É interessante notar que, apesar de não declaradamente, a ação dos Estados Unidos no Sudão e no Afeganistão, mais do que uma resposta aos ataques às embaixadas americanas pela Al Qaeda, podem ser compreendidos como um ataque preemptivo, haja vista a justificativa focada na prevenção de novos ataques contra os EUA. Desta maneira, ao bombardear a fábrica de medicamentos, visando destruir possíveis focos de produção de armas de destruição em massa que poderiam ser usados contra os norte-americanos e seus aliados, os EUA agiram antecipadamente, no intuito de evitar o risco de uma futura agressão, conforme pode-se entender do que afirmou Clinton em agosto de 1998:

119 WTC em 1993 e o atentado ao navio USS Colen.

With compelling evidence that the bin Ladin network of terrorist groups was planning to mount further attacks against Americans and other freedom-loving people, I decided America must act. And so this morning, based on the unanimous recommendation of my national security team, I ordered our Armed Forces to take action to counter an immediate threat from the bin Ladin network. (...) But of this I am also sure; the risks from inaction to America and the world would be far greater than action, for that would embolden our enemies, leaving their ability and their willingness to strike us intact. (...) Let our actions today send this message loud and clear: There are no expendable American targets. There will be no sanctuary for terrorists. We will defend our people, our interests and our values. We will help people of all faiths in all parts of the world who want to live free of fear and violence. We will persist and we will prevail.

Observa-se que a ação antecipada contra o terrorismo tem suas raízes contemporâneas já no governo Clinton, contudo, seria marca registrada e declarada da gestão Bush a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001.

Deste modo, acredita-se que as ações do governo indicam a existência de objetivos de política externa e estratégias claras, como de fato foi possível observar nos documentos, assim, compreende-se que o problema principal da gestão não estava na definição de objetivos e estratégias no nível político, mas sim, na implementação no nível tático, bem como na questão da assertividade e intensidade da liderança norte-americana. É possível perceber um amadurecimento da estratégia presidencial de Clinton com o passar dos anos, bem como a consolidação de uma visão estratégica bem definida em termos políticos, porém, precariamente executada em termos objetivos.

IV. A ESTRATÉGIA AMERICANA PÓS 11/09: A DOCTRINA BUSH

Neste capítulo será examinada a estratégia de segurança nacional desenvolvida pelo governo Bush em seus dois mandatos e as posições adotadas pelo Presidente e seu *staff* de segurança nacional com relação ao combate ao terrorismo e aos *rogue states*, compreendidos como prioridades na agenda de segurança governamental, principalmente após os atentados terroristas de 11 de setembro. Percebe-se que a questão do uso da força militar e o conceito de guerra preemptiva/preventiva, acompanhados pelas idéias de expansão dos valores democráticos, permearam todo o debate sobre a maneira pela qual os EUA lidariam com as ameaças. Além disso, a discussão sobre unilateralismo e hegemonia se mostra relevante e volta a fazer parte das discussões sobre a política internacional americana. O combate às ameaças neste governo será representado pela invasão do Afeganistão e a Guerra do Iraque, as quais são vistas como parte de um arcabouço maior e complexo, determinado de maneira generalizada como guerra global contra o terrorismo.

4.1 As eleições de 2000 e a retomada republicana

Quando George H. W. Bush assumiu o governo americano em 2001 ele prometia trazer a América de volta dos excessos falso-moralistas e humanitários promovidos por Clinton. De acordo com Kagan (2005), Bush aspirava que os EUA possuíssem seus interesses nacionais estreitamente definidos, bem como uma maior seleção sobre como e quando se envolver em questões internacionais. Foi esta mesma visão que Bush defendeu durante seus discursos de candidatura, que em termos de política externa imprimiam uma postura agressiva, prezando especialmente pelo fortalecimento e transformação do aparato militar norte-americano, e restritiva, propondo se envolver menos em contendas internacionais.

George W. Bush, candidato pelo partido republicano, elegeu-se governador do Estado do Texas em 1994, sendo reeleito em 1998. Antes disso, serviu à Força Aérea e começou sua carreira no ramo petrolífero, abrindo e gerenciando empresas exploradoras. Bush era considerado um candidato inexperiente, conservador e de aparência simples, além disso, o *cowboy* texano possuía um passado problemático devido ao alcoolismo e questões empresariais e, durante o

início da campanha presidencial parecia ter poucas chances perto do candidato democrata, Al Gore.

Albert Arnold “Al” Gore Junior, vice-Presidente do governo Clinton (1993-2001), exerceu a função de membro da Câmara dos representantes do Congresso por dois mandatos consecutivos (1976-1984), além de eleger-se senador pelo Estado do Tennessee (1985-1993). Em 1988, o democrata tentara concorrer às eleições presidenciais, contudo, foi eliminado ainda nas primárias.

A plataforma política de Gore propunha o investimento em saúde, educação, previdência social e redução de impostos para a classe média. Enfatizando os avanços econômicos da gestão Clinton, o candidato preferiu se afastar do democrata, o que foi reconhecido posteriormente como um erro, já que apesar dos problemas de ordem pessoal, Clinton exercia uma importante influência sobre boa parcela da população americana.

Nesse sentido, Bush durante suas campanhas afirmava que os democratas já haviam tido tempo para reduzir impostos e investir em educação, um dos principais pontos de sua plataforma doméstica, contudo, não o fizeram, e naquele momento deveria ser dada a chance aos republicanos de reverterem estas situações. É interessante notar que enquanto governador do Texas, Bush promoveu um dos maiores cortes de impostos já realizados no estado e empregou investimentos em educação, o que lhe proporcionou um bom nível de aprovação local.

Em abril de 2000 Al Gore discursa sobre aspectos de política externa e segurança que seriam adotados em seu governo como Presidente. Para ele, os EUA são “the only superpower (...) the strongest force for peace and prosperity that the world has ever known” (GORE, 2000). Com uma postura que privilegiava a liderança internacional norte-americana, o candidato fazia questão de corroborar o fato de ter sido um dos poucos democratas que votaram pelo uso da força quando da invasão do Kuwait por Saddam Hussein.

Sobre os temas de segurança, o candidato democrata defendia a posição de um *forward engagement*, ou seja, uma política capaz de lidar com questões problemáticas antes que estas se transformassem em crises. Para Gore, ao mesmo tempo em que uma agenda clássica de segurança deveria ser enfatizada, e neste ponto o incremento das relações com Rússia e China seriam centrais, deveria ser reconhecido de uma nova agenda de segurança, considerando as ameaças transnacionais, especialmente o terrorismo e a proliferação de ADM. Assim, o candidato enfatizou três pontos tidos como essenciais para se lidar com a “era global”:

First, although the nature of the challenges we face are new, the bedrock of our foreign policy is not. America must always maintain a strong defense, and unrivalled national security. Second, from our position of unrivalled affluence and influence, we have a responsibility to lead the world in meeting the new security challenges. Third, we must resist those who would meet new global challenges with a newfound fear of the world itself (GORE, 2000).

Ao debater sobre a questão da segurança e da política externa, Bush defende o que chamou de internacionalismo diferenciado. Assim sendo, Bush declara que, apesar de os EUA estarem vivendo em um momento único, o país tem inimigos definidos, terroristas, membros do crime organizado internacional, cartéis de drogas e ditadores desequilibrados, assim, o candidato discursa que “The Empire has passed, but evil remains” (BUSH, 1999), ou seja, retoma a categorização do ex-Presidente Ronald Reagan à União Soviética, pontuando que esta não existe mais, contudo a perversidade das ameaças não deixou de existir com ela.

Bush tornou-se um grande crítico da maneira pela qual o governo Clinton lidara com as questões militares, acusando-o de desvalorizar as FFAA e atuar demasiadamente em conflitos internacionais, desconsiderando os interesses nacionais. Ao mesmo tempo, incriminava Clinton por não utilizar a força em momentos em que esta era necessária, seja em relação à proteção para a intervenção no Kosovo, seja na falta de uma posição mais contundente quanto ao Iraque. Tendo isso em vista, afirma que:

America must be involved in the world. But that does not mean our military is the answer to every difficult foreign policy situation – a substitute for strategy. American internationalism should not mean action without vision, activity without priority, and missions without end (...) American foreign policy must be more than the management of crisis. It must have a great and guiding goal: to turn this time of American influence into generations of democratic peace. (BUSH, G. W. 19/11/1999)

Em geral, ambos os candidatos demonstram preocupações com as novas ameaças, contudo, a forma de combate era um dos pontos em que se evidenciam suas maiores divergências.

Enquanto Bush preconizava a primazia dos setores militares, a autonomia das Forças Armadas norte-americanas perante os organismos internacionais e o desenvolvimento de novos armamentos e novas tecnologias, principalmente o desenvolvimento de um grande sistema antimísseis, Gore defendia uma posição que prezava pelo uso da diplomacia e a valorização dos organismos e tratados internacionais.

Para Gore, a compulsividade de Bush pela construção de um sistema antimísseis só traria instabilidades com países tais como a Rússia, deterioraria as relações diplomáticas com outros países e organizações internacionais, além de despender recursos excessivos que sobrecarregariam o contribuinte dos EUA.

Gore defendia ainda que a inexperiência de Bush seria preenchida por ideologias e antipatias da ala mais radical do partido republicano, políticos que não ratificaram o Tratado Abrangente de Proibição de Testes Nucleares, colocavam-se contra medidas de preservação ambiental e sabotavam os programas da administração Clinton para o Kosovo e Bósnia. Gore demonstrava que Bush seria influenciável e de tendências isolacionistas¹²⁰.

De fato, para Bush, os novos esforços de não proliferação nuclear não seriam realizados com a ratificação do Tratado Abrangente de Proibição de Testes Nucleares, uma vez que considerava que o tratado “does not stop proliferation, especially to renegade regimes. It is not verifiable. It is not enforceable. And it would stop us from ensuring the safety and reliability of our nation’s deterrent, should the need arise” (BUSH, 19/11/1999)

Sobre as organizações internacionais, e especialmente as Nações Unidas, Bush pondera “I will never place U.S. troops under U.N. command”, demonstrando mais uma diferença com a administração Clinton, que, por diversas vezes submeteu, tropas ao comando da ONU, mesmo que liderando missões. Ao mesmo tempo, Bush enfatiza o papel da ONU no pós conflito, em inspeções e esforços humanitários, contudo, declara que a instituição deve ser reformada para que se adapte as novas necessidades internacionais.

É importante ressaltar que a posição mais contundente de Bush com relação à política internacional americana e aos assuntos de segurança durante a campanha presidencial foi percebida desde o início de sua gestão. Nesse sentido, vale a pena relembrar o artigo escrito por Condoleezza Rice na revista *Foreign Affairs* na edição de Janeiro/Fevereiro de 2000. Neste, a assessora para assuntos internacionais do candidato, e futura Assessora de Segurança Nacional,

120 O Tratado Abrangente de Proibição de Testes Nucleares (Comprehensive Nuclear test ban treaty-CTBT) foi adotado pela Assembléia Geral da ONU em setembro de 1996 com a finalidade de banir todas as explosões e testes nucleares, seja para fins civis ou militares. O tratado obriga a seus signatários "not to carry out any nuclear weapon test explosion or any other nuclear explosion, and to prohibit and prevent any such nuclear explosion at any place under its jurisdiction or control" e "to refrain from causing, encouraging, or in any way participating in the carrying out of any nuclear weapon test explosion or any other nuclear explosion". (PREPARATORY COMMISSION FOR THE COMPREHENSIVE NUCLEAR-TEST-BAN TRATY ORGANIZATION, 1996, p.4). O tratado contém ainda medidas para verificação do regime, incluindo um sistema internacional de monitoramento contendo estações de comunicação por satélite, além da ocorrência de inspeções. Para entrar em vigor o CTBC deve ser ratificado por 44 países, o que ainda não ocorreu. Os EUA assinaram o tratado, porém, não o ratificaram.

aponta o foco que uma administração republicana conferiria aos assuntos internacionais, estabelecendo as prioridades governamentais no incremento do poder militar, no gerenciamento das relações com países outrora vistos como inimigos tais como China e Rússia e nas ações relacionadas aos *rogue states*¹²¹. Para Rice, o novo governo deveria ter uma agenda de segurança definida, para não ficar à mercê de pressões da mídia ou da opinião pública. Da mesma maneira, os interesses nacionais deveriam ser claros e não substituídos por interesses humanitários ou comunitários generalistas e, nesse sentido, a assinatura de tratados como o de Quioto ou o CTCB não eram considerados como compatíveis com os interesses nacionais do país.

Outra questão importante a ser referenciada trata da missão das Forças Armadas norte-americanas, cujo foco deveria estar dirigido para ações contra atores hostis nas regiões da Ásia-Pacífico, Europa, Oriente Médio e Golfo Pérsico, áreas que representam interesses do país. Ao mesmo tempo, intervenções de caráter humanitário não deveriam ser prioridades militares, afirmando que “The president must remember that the military is a special instrument. It is lethal, and it is meant to be. It is not a civilian police force. It is not a political referee. And it is most certainly not designed to build a civilian society” (RICE, 1999, p.53).

Assim, a postura da administração republicana seria essencialmente internacionalista, mas sem desvencilhar-se dos interesses nacionais e não se submetendo a ilusões pseudomultilaterais, ou seja, deveria ser corroborada a liberdade de ação dos EUA, projetando seu poder e valores de uma maneira que seja possível promover um mundo mais pacífico, próspero e democrático. Deste modo, Rice declara que:

Foreign policy in a Republican administration will most certainly be internationalist (...) But it will also proceed from the firm ground of the national interest, not from the interests of an illusory international community. America can exercise power without arrogance and pursue its interests without hectoring and bluster. When it does so in concert with those who share its core values, the world becomes more prosperous, democratic, and peaceful. That has been America's special role in the past, and it should be again as we enter the next century (RICE, 1999, p.55).

As eleições de 2000 foram uma das mais disputadas e controversas já ocorridas nos EUA. O candidato republicano venceu as eleições com uma margem muito pequena no Colégio Eleitoral, levando 271 votos contra 266 do candidato democrata. Ao mesmo tempo, Al Gore teve

¹²¹ É importante perceber que desde o período inicial o Iraque era tido como fonte de insegurança para os EUA. Nesse sentido, Rice já defendia neste artigo que uma política para o Iraque deveria prezar por mais do que manter Saddam Hussein isolado, conforme já havia sido feito durante o governo Clinton, mas deveria ser considerada a possibilidade da troca do regime e afastamento total de Hussein do poder.

a maioria dos votos populares, com cerca de 500 mil votos a mais que Bush¹²². O resultado das eleições foi matematicamente decidido pelo total de votos do estado da Flórida que concedeu a Bush os 25 votos necessários para ultrapassar Al Gore. Contudo, a vitória de Bush não foi aceita imediatamente, sendo formalizada pela Suprema Corte Federal dois meses após o pleito. Isto ocorreu porque os democratas demandaram a recontagem dos votos do Estado da Flórida, apontando a existência de irregularidades e fraudes nos procedimentos da votação. Entretanto, os republicanos apelaram à Corte Federal que interrompeu o processo de recontagem e deu a vitória a Bush. De fato, os votos do estado da Flórida elegeriam qualquer um dos candidatos, e foram 537 votos populares que favoreceram a vitória de Bush no Estado, tornando-o Presidente dos Estados Unidos¹²³.

4.2 O primeiro governo Bush: Delineando uma nova doutrina?

Investido como Presidente em janeiro de 2001, Bush possuía maioria no Congresso e, apesar da crise institucional que precedera sua posse, o Presidente se mostrou seguro, principalmente no que diz respeito às relações internacionais, âmbito no qual Bush pretendia imprimir uma postura bastante diferente da adotada por seu antecessor. Nesse sentido, logo em seu discurso inaugural Bush declarou que os inimigos da liberdade devem estar cientes de que os EUA permaneceriam engajados internacionalmente e que não mediriam esforços para se protegerem e protegerem seus aliados, respondendo às agressões de maneira contundente, e completa:

We will build our defenses beyond challenge, lest weakness invite challenge. We will confront weapons of mass destruction, so that a new century is spared new horrors. The enemies of liberty and our country should make no mistake: America remains engaged in the world by history and by choice, shaping a balance of power that favors freedom. We will defend our allies and our interests. We will show purpose without arrogance. We will meet aggression and bad faith with resolve and strength. And to all nations, we will speak for the values that gave our nation birth (BUSH, jan. 2001).

122 Além de Clinton e Bush, concorreu às eleições presidenciais Ralph Nader, um ativista político do Partido Verde que obteve cerca de 2% dos votos populares.

123 Para maiores informações sobre os números da eleição consulte o Federal Election Commission (FEC) e seus resultados em <<http://www.fec.gov/pubrec/fe2000/elecpop.htm>>

Outra característica que demonstrou a prioridade conferida aos assuntos internacionais e de segurança foi a escolha do time que lidaria com essas questões. A equipe, formada por pessoas com experiência em governos republicanos anteriores, auxiliaria George W. Bush a lidar com questões sobre as quais o Presidente não possuía conhecimento nem familiaridade. Deste modo, Donald Rumsfeld, ex-Secretário de Defesa no governo de Gerald Ford e funcionário do governo durante as administrações Nixon, Reagan e Bush I, foi escolhido como Secretário de Defesa; Collin Powell, assessor de segurança nacional do governo Reagan, comandante da Guerra do Golfo e comandante e chefe das Forças Armadas no governo Bush I e Clinton, foi designado como Secretário de Estado, e, Condoleezza Rice, especialista em política russa e assuntos do leste europeu e membro do governo Bush I, foi nomeada como Assessora de Segurança Nacional (SCIOLINO, 2000). Chamados de vulcanos, *the vulcans*, pela imprensa, Rice, Rumsfeld e o vice-Presidente Dick Cheney eram favoráveis a uma política internacionalista que ressaltasse o poder e a hegemonia norte-americana, já Powell assumia uma postura mais moderada.

Em seus primeiros oito meses de posse, Bush demonstrara que imprimiria um ritmo diferente às questões que envolvessem a segurança dos EUA. Portanto, desde o início foi adotada uma postura de confrontação com a Rússia, sendo que Washington parecia não considerar a Rússia como um ator internacional importante. Até o primeiro encontro dos Presidentes na Eslovênia em junho de 2001, seguiram diversas polêmicas tais como anúncios de Condoleezza Rice pontuando a Rússia como uma ameaça, em razão das violações ao regime de não proliferação nuclear, devido ao comércio e transferência de tecnologia a países hostis aos EUA, tais como Irã e Coreia do Norte, bem como acordos de cooperação militar com a China. Além disso, houve o escândalo que eclodiu em fevereiro de 2001 com a prisão de Robert Hanssen, um agente do FBI que espionava para os russos, fato que resultou na expulsão de 50 diplomatas russos dos EUA, e em contrapartida, a expulsão do mesmo número de oficiais americanos da Rússia (HERSPRING, 2004, p.270-271; RUTLAND; DUBINSKY, 2008, p.268-270).

A partir do encontro entre Putin e Bush foi assinalado o comprometimento com parcerias e respeito mútuo entre os países, contudo, as relações com a Rússia permaneciam em segundo plano, quadro que mudaria apenas após os atentados de 11 de setembro, uma vez que a Rússia se colocaria como parceira dos EUA na luta contra o terror.

Igualmente, as relações com a China foram complicadas. Collin Powell definira o país como um competidor e um rival potencial regional, ao mesmo tempo em que um parceiro na área

comercial. As principais diferenças entre os países se constituíam na posição dos EUA quanto a Taiwan e o Tibet, a questão dos Direitos Humanos, o comércio de armas e a temática da não proliferação nuclear (KELLY, 2001). As relações entre os países ficariam ainda mais estremecidas quando em abril um avião espião norte-americano foi abatido no espaço aéreo chinês e teve de pousar forçadamente. Além disso, o avião e seus tripulantes foram apreendidos, tendo sido liberados depois de dias de tensão.

Com relação à Europa, os EUA mantinham uma política de cooperação, contudo, a postura de Washington perante a instalação de um sistema antimísseis foi alvo de diversas objeções na região, as quais se direcionavam, principalmente à questão do equilíbrio de segurança regional que poderia ser colocado em risco, bem como o temor de que uma nova corrida armamentista fosse iniciada. Ao mesmo tempo, a não ratificação do Protocolo de Quioto, a posterior retirada do país do Tratado sobre Mísseis antibalísticos, *ABM Treaty*, e a oposição dos EUA quanto à instalação do Tribunal Penal Internacional, tornaram ainda maior o desconforto entre europeus e norte-americanos, principalmente devido à visão de que os EUA desejariam impor sua hegemonia perante o continente (PECEQUILO, 2005, p.370).

Na América reforçaram-se os discursos sobre a formação da ALCA e acordos bilaterais de comércio, com destaque para a questão do tráfico de drogas e a implementação do Plano Colômbia, a revitalização do sistema interamericano de segurança hemisférica, a preocupação com o comunismo em Cuba e a manutenção do embargo financeiro à ilha e a questão do oposicionismo de Hugo Chávez na Venezuela (ROMERO, 2001; LAUREDO, 2001; GROSSMAN, 2001; BEERS, 2001).

Para o governo, o sistema de alianças e parcerias deveria ser pragmático e especializado nas relações com as grandes potências. Ainda assim, logo no início do governo já havia uma percepção de certo isolacionismo perante os parceiros e, unilateralismo em questões, tais como a implantação do sistema antimísseis. A administração Bush via nesse sistema a melhor forma de proteção doméstica para os EUA e, internacionalmente, expandindo-a para seus aliados, os quais, contudo, não pareciam convencidos de que aquela iniciativa era louvável. Deve-se lembrar que a implementação e a discussão sobre tal sistema já existira durante o governo Clinton, o qual iniciara negociações para efetuar alterações e emendas no Tratado sobre Mísseis anti-balísticos com a Rússia e direcionara investimentos para uma versão limitada do projeto. Porém, em

setembro de 2000 Clinton decidiu postergar as negociações e decisões efetivas sobre tal sistema para seu substituto (BOWEN, 2001).

Em primeiro de maio de 2001, Bush discursou sobre as ameaças internacionais e o uso de armas de destruição em massa, especialmente nucleares, por Estados hostis. Para combatê-las, segundo o Presidente, seria necessário o desenvolvimento de novos conceitos de dissuasão e de um novo *framework* que permitisse aos EUA construir um sistema de defesa de mísseis, ultrapassando os limites do Tratado sobre Mísseis anti-balísticos¹²⁴, a fim de se reconhecer as novas ameaças e possibilitar o acesso a tecnologias para defesa. Nesse sentido, Bush afirma que:

Yet, this is still a dangerous world, a less certain, a less predictable one. More nations have nuclear weapons and still more have nuclear aspirations. Many have chemical and biological weapons. Some already have developed the ballistic missile technology that would allow them to deliver weapons of mass destruction at long distances and at incredible speeds. And a number of these countries are spreading these technologies around the world. (...) Unlike the Cold War, today's most urgent threat stems not from thousands of ballistic missiles in the Soviet hands, but from a small number of missiles in the hands of these states, states for whom terror and blackmail are a way of life. (...) That's why we should work together to replace this Treaty with a new framework that reflects a clear and clean break from the past, and especially from the adversarial legacy of the Cold War (BUSH, 01/05/2001).

Para Bush, a política externa deveria ser baseada em interesses nacionais definidos, e não em interesses humanitários. Assim, para ele, o cálculo era simples, os interesses e obrigações dos EUA estavam mais contraídos, o que exigiria uma política externa mais circunscrita. As ameaças imediatas, localizadas nos *rogue states* e na possibilidade de estes fazerem uso de armas de destruição em massa, poderiam ser enfrentadas de maneira unilateral por meio do sistema de defesa antimísseis. Deste modo, segundo Kagan (2008) era um período de pausa estratégica na qual os EUA reavaliariam suas responsabilidades globais e se preparariam para enfrentar as novas ameaças, ou seja, “a world in which U.S. national interests were not seriously threatened was a world in which U.S. power and influence should contract” (KAGAN, 2008).

Para Bush, o escudo antimísseis representava a medida correta para a proteção dos EUA contra as ameaças do novo milênio. Entretanto, esta alternativa seria pouco eficaz para o combate daquilo que se tornaria a maior ameaça a segurança dos EUA, o terrorismo em geral e a Al Qaeda em particular. Nos oito meses que antecederam os ataques de 11 de setembro, poucos esforços foram lançados no que concerne especificamente ao combate contra o terrorismo, mantendo-se o

¹²⁴ Os EUA abandonariam unilateralmente o tratado em 13 de junho de 2002.

que já havia sido delineado durante o governo Clinton. Segundo Daalder e Lindsay (2003, p.75-76), membros da equipe de segurança nacional do governo Clinton advertiram a gestão Bush da periculosidade representada pela Al Qaeda e a importância de se desenvolverem novas ações visando conter o terrorismo. Contudo, o tema não teria recebido a devida importância, mesmo com a existência de supostos indicativos de que a Al Qaeda estaria planejando ataques no território dos EUA¹²⁵.

Tendo em vista as ações desempenhadas pelo governo Bush, as reações anti-americanas foram se acumulando. Ao mesmo tempo, a tendência ao isolacionismo era sentida a partir do distanciamento de parceiros tradicionais tais como a Europa em pontos considerados nevrálgicos para a gestão tal como o escudo antimísseis. Igualmente, no cenário doméstico o índice de aprovação do Presidente alcançava níveis baixos, cerca de 51%. Esta situação se modificaria após os atentados de 11 de setembro e favoreceria a postura política de Bush, consolidando sua imagem como líder e aumentando seus índices de aprovação internos. Da mesma forma, internacionalmente, pode-se perceber a existência de uma espécie de solidariedade generalizada para com o sofrimento dos EUA, a qual proveio tanto de países tradicionalmente aliados quanto de outros menos próximos, tais como Irã e Coréia do Sul.

4.2.1 Os atentados de 11 de setembro: compreendendo o cenário e a ameaça

Em 11 de setembro de 2001, a potência que parecia invulnerável sofre um atentado terrorista de grandes proporções em seu território. A ameaça do terrorismo se concretizou por meio do seqüestro de aviões¹²⁶ que foram utilizados nos ataques suicidas às Torres Gêmeas do World Trade Center em Nova Iorque, às instalações do Pentágono em Arlington na Virgínia, e na queda de um avião em Shanksville na Pensilvânia em uma área rural, o qual supostamente estaria se direcionando a Camp David. O ataque matou cerca de três mil pessoas, tendo sido arquitetados por fundamentalistas islâmicos com ligações com a Al Qaeda e Osama Bin Laden.

125 Daalder e Lindsay (2003, p. 76) ponderam que em 2001 oficiais americanos preveniram um provável ataque da Al Qaeda que ocorreria em 04 de julho, haviam ainda capturas de escutas telefônicas que demonstravam crescimento nas atividades ligadas ao terrorismo, bem como o temor de que algum ataque fosse lançado tendo o Presidente como alvo.

126 No total quatro aviões de companhias aéreas americanas (American Airlines e United Airlines) foram seqüestrados por 19 terroristas e utilizados como verdadeiras armas que tinham como alvos símbolos tradicionais do poder econômico e militar dos EUA. Hipóteses posteriores colavam ainda como alvos preferenciais a Casa Branca e o avião presidencial Air Force One.

A inviolabilidade do território americano é um dos pontos cruciais de toda a estratégia de defesa do país. Considerado como um gigante de difícil acesso em tempos de guerra em decorrência de seu afastamento geográfico e a existência de barreiras naturais, tais como os oceanos Atlântico e Pacífico, o fato de a região ser considerada estável e não existir problemas com os países vizinhos, ajudou a incrementar a visão de que a possibilidade de um ataque externo ao território norte-americano era algo pouco provável. Ainda assim, dentre as poucas vezes que o território norte-americano fora afetado diretamente, pode-se perceber que o uso de táticas de guerra assimétrica foram utilizadas, bem como o elemento surpresa, tais como aconteceram nos ataques ao próprio WTC em 1993, ou até mesmo os ataques a Pearl Harbor em 1941¹²⁷.

As atrocidades de 11 de setembro foram desempenhadas por extremistas seguidores da religião islâmica. Não foi fruto de uma batalha, parte de uma guerra oficial entre nações visando destruir exércitos, conquistar territórios ou riquezas. Ao contrário, fez parte de uma ofensiva nada tradicional, uma campanha terrorista que visava causar medo, caos e morte, liderados e financiados por Osama Bin Laden, um terrorista já procurado pelos EUA que, em 1998¹²⁸, declarou abertamente guerra contra os EUA e seus aliados.

As motivações dos atentados podem ser encontradas principalmente na história recente das relações entre EUA e Oriente Médio. Nesse sentido Clarke (2004) aponta que eventos tais como a decisão do governo americano de confrontar Moscou no Afeganistão entre os anos de 1979 e 1989, a inserção de Forças Armadas no Golfo Pérsico e o apoio às ações de Israel na região, são indicados como justificativas para a crescente hostilidade de grupos terroristas islâmicos contra os EUA.

127 Tornou-se comum compararem-se os ataques de 11 de setembro com aqueles que ocorreram em Pearl Harbor em 1941. Semelhanças são encontradas no tipo de ataque, ambos suicidas, contudo, a situação dos ataques foi totalmente diferente. No primeiro, apesar de ser um ataque surpresa este foi conflagrado por forças armadas do Estado japonês as quais utilizaram meios táticos tradicionais contra alvos militares, já no caso do 11 de setembro o ataque foi desempenhado por um grupo não Estatal que se utilizou de meios não convencionais para proferir seu ataque num cenário de guerra assimétrica proferido majoritariamente contra alvos civis. Ambos os ataques desencadearam uma reação imediata do governo americano no período que declararam guerra contra o inimigo que os atacara, em 1941 Pearl Harbor precipitou a entrada dos EUA na Segunda Guerra Mundial e o 11 de setembro foi o estopim para a chamada guerra contra o terror.

128 Em fevereiro de 1998 Osama Bin Laden e seus associados redigiram um documento que foi publicado por um jornal árabe em Londres onde declarava oficialmente que deveria haver uma batalha religiosa, uma cruzada contra os judeus e os cruzados que depredam as riquezas da península arábica, humilham o seu povo e atacam os muçulmanos. Nesse sentido, as ações dos EUA na região são descritas como crimes cometidos pelos americanos numa clara declaração de guerra a Alá, e que como resposta a isto deveria ser instaurada uma jihad lutada por todos os muçulmanos onde todos os americanos e seus aliados deveriam ser mortos. Para acessar o texto em sua íntegra acesse <<http://www.fas.org/irp/world/para/docs/980223-fatwa.htm>>

Em uma carta endereçada ao povo americano, Bin Laden¹²⁹ explica que a *jihad* contra a América teria sido lançada, pois os islâmicos foram e continuam sendo atacados pelos EUA em algumas frentes, quais sejam, na questão da Palestina e o apoio aos judeus israelenses, sendo que Bin Laden não aceita a criação do Estado de Israel; a retaliação ao ataque às instalações da Al Qaeda na Somália; o apoio dos EUA às atrocidades perpetradas pelos russos na Chechênia; a opressão da Índia contra o grupo separatista na Caxemira e a agressão de Israel contra o Líbano; a presença de forças americanas em territórios árabes, os ataques proferidos contra o Iraque, além de considerar que os países ocidentais roubam o petróleo árabe, pagando preços abaixo do valor de mercado.

Assim, Bin Laden manifestou que as ações nos EUA em 11 de setembro, e outras futuras que poderiam ser perpetradas contra os norte-americanos e seus aliados eram uma resposta natural às políticas adotadas pelo país, uma vingança louvável e permitida por Alá, conforme podemos perceber pela reprodução do trecho abaixo. Ao mesmo tempo, Bin Laden afirma que existem dois objetivos em suas ações, primeiro, clamar para que haja uma conversão do ocidente ao Islã e segundo, exigir que os EUA e seus aliados abandonem suas posições de opressão, mentiras e imoralidades perante o Oriente Médio e o Islã, assim:

These tragedies and calamities are only a few examples of your oppression and aggression against us. It is commanded by our religion and intellect that the oppressed have a right to return the aggression. Do not await anything from us but Jihad, resistance and revenge (...) Allah, the Almighty, legislated the permission and the option to take revenge. Thus, if we are attacked, then we have the right to attack back. Whoever has destroyed our villages and towns, then we have the right to destroy their villages and towns. Whoever has stolen our wealth, then we have the right to destroy their economy. And whoever has killed our civilians, then we have the right to kill theirs (BIN LADEN, 2002).

Vale ressaltar que a Al Qaeda¹³⁰, descrita muitas vezes como uma organização coesa fundada a mais de vinte anos por um fanático religioso milionário da Arábia Saudita, que treinou milhares de homens dispostos a morrer e a lutar por uma causa, dispostos em células espalhadas pelo mundo, segundo Jason Burke (2004) de fato nunca existiu. Algo que mais se assemelharia ao que é popularmente compreendido como a Al Qaeda haveria existido apenas entre 1996 e 2001, período em que a organização cresceu e se consolidou no Afeganistão. Em 1996 Bin Laden

¹²⁹ Texto na íntegra disponível em <<http://www.guardian.co.uk/world/2002/nov/24/theobserver>>

¹³⁰ Al Qaeda em árabe significa a base, a fundação.

que estava morando no Sudão se muda para o Afeganistão, o que lhe possibilitou uma real oportunidade para criar uma organização terrorista que se formou e consolidou nos anos seguintes. Ainda assim, segundo Burke (2004, p.6), a Al Qaeda não deve ser vista como "a coherent and structured terrorist organization with cells everywhere", na verdade o grupo era apenas um dentre muitos grupos radicais islâmicos operantes no Afeganistão.

A Al Qaeda se constituiu como um grupo com base em três elementos "a hardcore, a network of co-opted groups and an ideology" (BURKE, 2004, p.8), ou seja, existia um núcleo central formado por associados que estavam com Bin Laden desde os anos 1980, e adicionalmente, o potencial atrativo da organização angariou a lealdade de ativistas militantes pelo mundo. Juntos, estes homens formavam o centro do projeto da Al Qaeda, bem como constituíam sua capacidade combativa. De acordo com Burke, a partir de 2001, a Al Qaeda dominava o Afeganistão, um país que virtualmente podia chamar de seu na medida em que era aliado ao governo Talibã. O Afeganistão se constituiu na base local da Al Qaeda, possibilitando a constituição de uma estrutura que possibilitava ao grupo projetar sua influência e poder internacionalmente, principalmente por meio do treinamento de indivíduos em campos, além da facilidade para agregar recrutas no local, acrescentar conhecimentos, disseminar suas idéias e adquirir recursos financeiros. No Afeganistão, os homens de confiança de Bin Laden demonstravam seus talentos e experiência. Agiam como treinadores, administradores e recrutadores. Ocasionalmente, eram enviados ao exterior para recrutar novos membros, agir como emissários ou embaixadores em encontros com outras organizações, e até mesmo para desfechar operações terroristas. Entretanto, deve-se lembrar que existiam divergências de opinião sobre os métodos, táticas, política e crenças religiosas entre aqueles que faziam parte do centro de comando (BURKE, 2004, p.10).

O que incrementou a força da Al Qaeda foi a questão de sua ideologia, propagada e aceita por milhares não apenas no mundo muçulmano. Esta forneceu uma grande abrangência para as questões impostas por Osama Bin Laden as quais perpassaram o poder do líder e hoje são encontradas e desenvolvidas por diversos grupos que contestam a posição dos EUA e dos países ocidentais no Oriente Médio, bem como valorizam a questão da religião islâmica como fonte de união para o mundo árabe e a necessidade de sua propagação universal¹³¹.

131 Os elementos constitutivos da Al Qaeda são resgatados de idéias precursoras do Islã. Bin Laden não é o criador deste tipo de militância, mesmo no Afeganistão. Anos antes da ida de Bin Laden ao Afeganistão muitos voluntários já se direcionavam ao país e seus campos de treinamento.

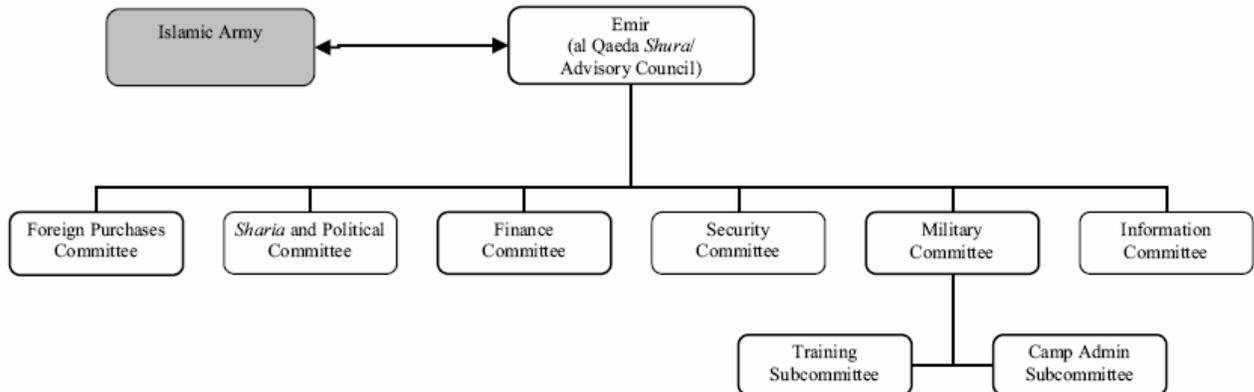
De fato, antes de 1996, o que havia era um pequeno grupo radical que, entusiasmado com suas experiências no Afeganistão contra a União Soviética, passara a se comprometer com uma batalha mais ampla. Inicialmente, o grupo formado por Bin Laden não se autodenominava Al Qaeda, reconhecia-se a existência de extremistas que lutavam pela causa do islã ou indivíduos e grupos que davam apoio ao terrorismo, mas não um grupo coeso.

Mesmo depois dos ataques de 1993 ao WTC o FBI investigava Bin Laden e outros indivíduos, mas a Al Qaeda ainda não existia como fonte de preocupação e não era sequer mencionada nos relatórios sobre terrorismo do FBI¹³² ou do Departamento de Estado dos EUA. Isso aconteceria detalhadamente pela primeira vez no relatório *Patterns of Global Terrorism*, de 1998, o qual descreve a Al Qaeda como grupo formado e financiado por Osama Bin Laden nos anos 90, com o fim de reunir áreas que lutaram no Afeganistão contra a URSS, ajudando a financiar, recrutar e treinar sunitas extremistas na resistência afegã. O relatório descrevia ainda que o objetivo central da organização era estabelecer um Estado muçulmano mundialmente, trabalhando com outros grupos extremistas para derrubar regimes que eles chamam de não islâmicos e, remover as forças ocidentais dos países muçulmanos (US DEPARTMENT OF STATE, 1998).

A organização evoluiu para um agrupamento com estrutura que combina uma doutrina ideológica centralizadora e coordenada com uma alta descentralidade em termos de poder e auto-sustentabilidade, o que possibilita a continuidade das ações do grupo ainda que seus líderes sejam destruídos (GUNARATNA, 2002). Ainda assim, dados da Comissão Nacional sobre ataques terroristas dos EUA ponderam que a Al Qaeda possui uma estrutura hierárquica composta por comitês subordinados a Bin Laden, os quais servem para coordenar e prover suporte material às operações que têm apoio ou são sustentadas pelo grupo, conforme apresentado no organograma abaixo (NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES, 2004a):

132 Foi apenas a partir das investigações do FBI sobre o duplo atentado às embaixadas norte-americanas em 1998 que o termo Al Qaeda começou a ser empregado para descrever um grupo de terroristas islâmicos com base no Afeganistão o qual seria liderado por Osama Bin Laden.

QUADRO 2: Estrutura organizacional da Al Qaeda



Fonte: National Commission on the terrorist attacks upon the United States, staff statement no.15

Segundo o *9/11 Commission Report*¹³³, a partir do momento em que Osama Bin Laden se estabeleceu no Afeganistão, em 1996, uma nova fase se instalou nos padrões de comportamento do terrorista que passaria a reger uma organização complexa, instituindo uma espécie de quartel para o terrorismo internacional o qual se focaria no ataque sistemático aos EUA e alcançaria seu objetivo de destruição com os atentados de 11 de setembro de 2001. A partir deste evento, uma busca incessante por Osama Bin Laden, a destruição da estrutura da Al Qaeda e a destituição do poder dos Talibãs do Afeganistão será lançada como aporte prioritário da agenda de segurança dos EUA pelo Presidente George W. Bush.

Nesse sentido, uma guerra de longo alcance, uma resposta que envolveria mais do que atos retaliatórios e ataques isolados por parte dos EUA, seria declarada ao terrorismo e aos países que os proviessem qualquer tipo de suporte, num combate que passaria a ser generalizado, a fim de destruir e eliminar qualquer foco de terrorismo e que basearia a política externa dos EUA. Tendo isto em vista, Bush declara em 20 de setembro de 2001 que a luta dos EUA teria dimensões globais, exigindo que todas as nações do mundo se posicionassem a respeito, de modo que: “Every nation, in every region, now has a decision to make. Either you are with us, or you

133 O 9/11 Commission Report foi um documento elaborado pela National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, uma comissão formada por membros dos partidos Republicano e Democrata em 2002 a qual teve como missão investigar fatos e circunstâncias relativas aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, abrangendo seus antecedentes, atores envolvidos, respostas do governo dos EUA e a estratégia global de combate. O documento que possui mais de quinhentas páginas levanta uma série de dados disponibilizados por agências governamentais e privadas, além de entrevistas que ocorreram com indivíduos de diversos países, fazendo um exame minucioso a fim de compreender a ameaça do terrorismo, a instabilidade do cenário, bem como sugerir soluções (NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES, 2004b).

are with the terrorists. From this day forward, any nation that continues to harbor or support terrorism will be regarded by the United States as a hostile regime” (BUSH, 2001).

Assim, devido à natureza dos ataques e das características de organizações terroristas tais como a Al Qaeda o governo americano fez um cálculo no qual se percebe que uma reação urgente seria necessária, a fim de evitar que os EUA fossem novamente atacados; um cenário pior ainda era visualizado na possível utilização de armas de destruição em massa por partes desses grupos. Para a administração Bush, as características especiais da ameaça, sua inflexão e a incerteza, requeriam que um novo modo de guerra fosse lançado, assim como uma nova série de prerrogativas executivas para que se pudesse lançar tal esforço. Esta situação configura o marco inicial do que se convencionou chamar de doutrina Bush.

4.2.2 National Security Strategy 2002 e a doutrina da Guerra Preventiva

A partir dos atentados de 11 de setembro, o governo norte-americano, sob as rédeas do Presidente George W. Bush, delineou uma nova política estratégica de segurança e defesa, tendo em vista o novo cenário mundial. Esta nova estratégia está bem explicitada na Estratégia de Segurança Nacional de 2002 e foi retomada na NSS de 2006, caracterizando a nomeada Doutrina Bush, ou, como ficou conhecida, a doutrina da guerra preventiva.

Vale ressaltar que a equipe de segurança começou a trabalhar nos conceitos a serem desenvolvidos em sua estratégia em 2002¹³⁴ e a entrega do documento foi atrasada devido, principalmente, a problemas burocráticos no processo preparatório e aos eventos de 11 de setembro que mostraram que o desenvolvimento de um novo *approach* seria necessário. Na medida em que o processo evoluía, discursos são entregues e estes passam a ilustrar o que seria encontrado no documento oficial. Neste sentido, alguns discursos são empenhados por Bush e demonstram o que seria visto posteriormente na NSS de 2002, tais como o *State of the Union Address* de janeiro de 2002, onde Bush afirmava que os EUA deveriam enfrentar novas ameaças que abrangeriam grupos terroristas e *rogue state*. Com isso, os objetivos da nação foram definidos na destruição de grupos terroristas e na prevenção de que terroristas e regimes hostis tivessem acesso à ADM. Foi neste discurso¹³⁴ que Bush explicitamente mencionou Irã, Iraque e Coreia do Norte como países que constituem um eixo do mal, vinculando terrorismo, armas de

¹³⁴ Antes disso o Quadrennial Defense Review Report disponibilizado pelo Departamento de Defesa em 30 de setembro de 2001 representa uma tentativa inicial de definir os desafios para a segurança dos EUA no século XXI e estabelecer estratégias de defesa diferenciadas.

destruição em massa e *rogue states* como uma trindade do mal, que deve ser combatida de maneira ativa; e o discurso pela graduação de oficiais em Westpoint, em junho de 2002, no qual o Presidente clamava por uma nova maneira de reagir às novas ameaças que superassem a dissuasão e a contenção, baseada no uso preemptivo da força contra terroristas. Partes destes e outros discursos encontram-se no texto da NSS integrando a doutrina presidencial desenvolvida para o período.

A doutrina compreende que as estratégias da contenção e da dissuasão utilizadas pelos governos anteriores não são suficientes para evitar o terrorismo bem como a possibilidade da produção e uso de armas de destruição em massa por estes grupos, e, para tanto novas medidas devem ser acrescentadas a fim de proteger os cidadãos norte-americanos, bem como os países aliados aos Estados Unidos. Neste sentido, Bush declara que:

For much of the last century, America's defense relied on the Cold War doctrines of deterrence and containment. In some cases, those strategies still apply. But new threats also require new thinking. Deterrence -- the promise of massive retaliation against nations -- means nothing against shadowy terrorist networks with no nation or citizens to defend. Containment is not possible when unbalanced dictators with weapons of mass destruction can deliver those weapons on missiles or secretly provide them to terrorist allies. We cannot defend America and our friends by hoping for the best. (...) If we wait for threats to fully materialize, we will have waited too long (THE WHITE HOUSE, 2002).

A *National Security Strategy* (NSS) de 2002 pontuava a necessidade de proteger os norte-americanos, bem como seus aliados, das novas ameaças internacionais e, nomeadamente, da ameaça das armas de destruição em massa em mãos de Estados falidos e grupos terroristas. Seguindo o discurso de George W. Bush de 01 de junho de 2002 em Westpoint, a estratégia se baseia na defesa da paz através da luta contra o terrorismo e os governos tirânicos, na preservação da paz através do bom relacionamento com as grandes potências e a extensão da paz através do incentivo e a promoção da democracia (THE WHITE HOUSE, 2002).

No prefácio¹³⁵ da NSS de 2002 o Presidente Bush avalia que o cenário de segurança norte-americano sofreu uma alteração relevante após os atentados de 11/09. Inimigos que no passado precisavam de grandes exércitos e poderosa capacidade industrial e militar para causar danos aos EUA foram substituídos por grupos ou indivíduos que podem causar caos e sofrimento

135 Dividida em nove sessões a NSS de 2002 tem 35 páginas, sendo um documento mais curto se comparado a documentos de gestões anteriores. Já o documento de 2006 possui onze sessões e 54 páginas, duas a mais que a antecessora, este documento recupera aspectos da NSS de 2002 efetuando um balanço das posições adotadas pelo governo.

com um custo muito baixo. Segundo o Presidente, o perigo mais grave a ser enfrentado pela nação trata da ligação entre radicalismo e tecnologia uma vez que grupos terroristas estariam decididos a adquirir armas de destruição em massa; tendo isto em vista, os EUA atuariam com o escopo de não permitir que terroristas e *rogue states* tivessem acesso a essas tecnologias, ao mesmo tempo em que construiriam um sistema de defesa antimísseis, a fim de proteger o território americano, e agiriam em conjunto com outras nações para deter os esforços de grupos ou Estados hostis na aquisição de tecnologias perigosas.¹³⁶

Objetivando se proteger contra as novas ameaças, o governo demonstrou-se favorável a ações antecipadas, ou seja, ao uso de todos os meios de poder para evitar novos ataques, atuando antes que estes se materializassem. Desta forma, relaciona-se no documento de 2002 que “America will act against such emerging threats before they are fully formed. We cannot defend America and our friends by hoping for the best. So we must be prepared to defeat our enemies’ plans, using the best intelligence and proceeding with deliberation” (THE WHITE HOUSE, 2002).

Simultaneamente, ao compreender o terrorismo como ameaça global a segurança internacional, foi ponderado na NSS de 2002 que a luta contra o terrorismo teria o poder de unir as potências em torno de uma causa comum, o que tornou o momento pós-ataques uma fase de oportunidade para a extensão dos benefícios da liberdade, da democracia, dos livres mercados e do livre comércio ao mundo todo, buscando produzir um cenário estável que não abrisse precedentes para o florescimento do terrorismo.

O documento descreve que a base da estratégia de segurança nacional dos EUA seria o internacionalismo diferenciado refletindo a união dos valores universais aos interesses nacionais do país, neste sentido, o objetivo da estratégia é a construção de um mundo melhor por meio da promoção da liberdade política e econômica, relações pacíficas com outros Estados e respeito pela dignidade humana (THE WHITE HOUSE, 2002, p.1). A presunção universalista da defesa de valores, tais como a liberdade, a democracia e o livre mercado, ilustra o caráter missionário da

¹³⁶ Ao mesmo tempo, em maio de 2003, os EUA lançaram a *Proliferation Security Initiative (PSI)*, uma ação global que visava impedir o tráfico de ADM e materiais relativos e seus sistemas de distribuição entre atores estatais e não estatais. A iniciativa reconheceu a necessidade de instrumentos robustos para barrar a proliferação de ADM e foi adotada por mais de 90 países. Mais uma ação liderada pelos EUA foi a adoção da Resolução 1540 de 2004 no Conselho de Segurança, requerendo que as nações criminalizassem a proliferação de Armas de destruição em massa e instituíam controles efetivos sobre as exportações destes materiais.

estratégia de segurança nacional dos EUA. Assim, a garantia da segurança dos EUA e internacional só é possível de ser garantida se o alcance desses valores for maximizado.

Para alcançar esse objetivo os EUA agiram de forma a defender os Direitos Humanos, fortalecer as alianças para combater o terrorismo e prevenir novos ataques contra os EUA e seus aliados, trabalhar conjuntamente com Estados e organismos internacionais para evitar conflitos regionais, prevenir que inimigos ameacem os EUA e aliados com ADM, conflagrar uma nova era de crescimento econômico global por meio do livre comércio, expandir o círculo do desenvolvimento por meio da construção de infra-estruturas democráticas, desenvolvimento de uma agenda de cooperação com outras potências e transformação as instituições de segurança nacional dos EUA, para que elas se tornem aptas a encarar os desafios do século XXI.

Para defender e impulsionar ações que garantam a promoção da dignidade humana, os EUA se colocam como defensores da liberdade e da justiça como valores universais e demandas não negociáveis. Estes princípios guiaram as decisões do país na questão da cooperação internacional, concessão de assistência e alocação de recursos.

Exemplos de esforços guiados por esses princípios podem ser vistos na atuação dos EUA na guerra civil da Libéria (2003) e em suas intervenções no Haiti.

Em junho de 2003 uma missão militar foi iniciada na Libéria a fim de resgatar cidadãos americanos ameaçados pela situação de caos interno trazido pela explosão de novos conflitos civis¹³⁷, e em especial na capital Monrovia, onde se localizava a embaixada americana. A operação *Shining Express* atuou por meio do envio de suporte militar para monitorar a situação no país, incluindo forças de operações especiais.

Apesar da solicitação das Nações Unidas para que os EUA liderassem uma missão de paz no país, o governo Bush atua pontualmente com o envio de marines que consolidaram a *Joint Task Force Liberia* e atuaram em conjunto com forças da *Economic Community of West African*

137 O cenário de guerra civil perdurava na Libéria desde 1989 quando grupos étnicos passam a disputar o poder. Na década de 1990 a maior parte da Libéria era controlada por facções rebeldes, a guerra civil se transformou num conflito étnico, com facções lutando pelo controle dos recursos do país. A guerra terminou oficialmente em 1996 após um acordo de paz e a seqüente eleição de Charles Taylor, ex warlord e líder da facção National Patriotic Front of Libéria (NPFL). Em 1999 uma nova rebelião começa na Libéria. Forças contrárias a Taylor se levantam no norte da Libéria lideradas pelo grupo Liberians United for Reconciliation and Democracy (LURD) e no sul do país com o Movement for Democracy in Libéria (MODEL)¹³⁷. O conflito se caracterizou por grandes violações de Direitos Humanos em todos os lados envolvidos, incluindo execuções sumárias, recrutamento forçado, uso de crianças no combate, violência sexual, deslocamento de pessoas, pilhagem e banditismo (HUMAN RIGHTS WATCH, 2002; 2004).

States (ECOWAS). Além disso, George Bush pressionou para que o líder Charles Taylor¹³⁸ deixasse o país, o que aconteceria em julho, favorecendo a abertura de um canal de comunicação entre os beligerantes que permitiu a negociação de um acordo de paz em agosto¹³⁹. Com a resolução 1509 (2003) uma força multinacional foi estabelecida em setembro pelas Nações Unidas sob o capítulo VII da Carta da Organização. Em outubro de 2003 a United Nation Mission in Liberia (UNMIL) assumiu os deveres da missão visando monitorar o acordo de cessar fogo e restabelecer a ordem local. A missão permanece no país até os dias de hoje.¹⁴⁰

Como apresentamos anteriormente o período de 1994 a 2000 foi marcado por diversas operações de paz lideradas pelos EUA no Haiti. Diversos avanços foram alcançados, tais como as eleições presidenciais de 1995, contudo, permaneceu a situação de crises e instabilidades que não permitiu que reformas políticas amplas fossem realizadas. No ano 2000 Jean Aristide foi reeleito, contudo, o resultado foi contestado e Aristide foi acusado de fraudar as eleições. Neste momento, tanto os EUA quanto outros países e organizações tiraram o suporte que forneciam ao país.

O segundo mandato de Aristide foi marcado por acusações de corrupção e pelo crescimento das animosidades entre grupos rivais. Em 2003, a oposição passa a clamar pela renúncia de Aristide e o cenário de violência se acirra, principalmente em fevereiro de 2004, quando conflitos armados eclodiram e insurgentes assumiram o controle do norte do país. Após três semanas de rebelião, em 29 de fevereiro de 2004, Aristide deixou o país¹⁴¹, no mesmo dia, o Conselho de Segurança adotou a Resolução 1529 (2004) endossando o envio de uma força multinacional ao Haiti.

A *Haiti Multinational Interim Force* (MIF-H) foi liderada pelos EUA na operação que ficou conhecida como *Secure Tomorrow* a qual contou com contingentes da França, Canadá e

138 Em março de 2003 o Tribunal Especial para a Serra Leoa acusou Charles Taylor de cometer crimes contra a humanidade por sua participação no conflito de Serra Leoa. Em junho do mesmo ano as Nações Unidas demandaram sua prisão, justificada no apoio ao grupo rebelde Revolutionary United Front (RUF), o que prolongou o conflito local, e, além disso, Taylor foi acusado de abrigar membros da Al Qaeda que teriam conexões com os atentados terroristas das embaixadas americanas no Quênia e na Tanzânia em 1998.

139 Para maiores detalhes acesse o texto do acordo em:

<http://www.usip.org/files/file/resources/collections/peace_agreements/liberia_08182003.pdf>

140 Para maiores informações sobre a missão de paz acesse: <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmil/>>

141 A saída de Aristide do poder gerou uma série de controvérsias a respeito da posição adotada pelos EUA. De acordo com o Presidente, ele havia sido forçado por oficiais americanos a deixar o país, configurando um verdadeiro golpe de estado. Ao contrário, o governo dos EUA afirmou que apenas escoltou o Presidente, conforme havia sido solicitado por ele, a fim de manter sua segurança, e que a decisão de deixar o país teria sido de Aristide, considerando que esta seria a solução mais adequada para evitar mais derramamento de sangue no país. Para maiores informações acesse: <<http://www.cnn.com/2004/WORLD/americas/03/02/aristide.claim/>>, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/3525947.stm>> e <<http://www.democracynow.org/shows/2004/03/01>>

Chile. De acordo com a resolução 1542 (2004) estas forças deveriam permanecer no país por três meses a fim de contribuir para o desenvolvimento de um ambiente estável e seguro para a o estabelecimento de um novo processo político constitucional e auxiliar em questões de assistência humanitária, além disso, a resolução criou a operação de paz *United Nations Stabilization Mission in Haiti* (MINUSTAH) que substituiu as MIF em junho de 2004 e permanece no país até os dias de hoje sob o comando do Brasil.¹⁴²

Retomando a questão da luta contra o terrorismo, os EUA reafirmam sua posição de não fazer concessões a terroristas e àqueles que lhes conferem suporte e descreve que a luta contra o terrorismo é diferente de qualquer outra guerra que já tenha existido na história na medida em que será desenvolvida em várias frentes durante um longo período de tempo.

Nesta luta, a primeira prioridade era romper e destruir organizações terroristas de alcance global por meio de ataques a sua liderança, comando, controle, comunicações, suporte material e financeiro a fim de dismantelar a capacidade desses grupos de planejarem e operacionalizarem suas ações. Nesse sentido, campanhas regionais foram encorajadas a fim de isolar os grupos terroristas, bem como ações conjuntas no nível financeiro a fim de identificar e bloquear os recursos do terrorismo, não permitindo que tais grupos tivessem acesso ao sistema financeiro internacional e prevenindo que seus recursos fossem movimentados em canais financeiros alternativos.

A destruição das redes terroristas se daria por meio da ação contínua perante organizações terroristas de alcance global e Estados ou indivíduos que as apoiassem, ações capazes de identificar e destruir ameaças antes que elas alcançassem o território americano; continuar atuando de maneira conjunta ao mesmo tempo em que o país não se furtaria a agir sozinho, se necessário, exercendo seu direito de auto-defesa, agindo preemptivamente contra terroristas. Ao mesmo tempo, uma batalha seria lançada no campo das idéias por meio da influência norte-americana e do trabalho conjunto com aliados, com o objetivo de tornar o terrorismo uma prática ilegal e angariar apoio de governos moderados no mundo muçulmano, a fim de garantir que as condições e ideologias que promovem o terrorismo não encontrassem solo fértil em nenhuma nação do Oriente Médio. Ressaltava-se ainda o uso da diplomacia para promover o fluxo de informações e idéias, estimulando aspirações por liberdade em sociedades regidas por líderes que apoiassem o terrorismo (THE WHITE HOUSE, 2002, p. 5-7).

142 Para maiores informações acesse: <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/>>

Ao mesmo tempo, nações deveriam se manter ativamente engajadas em regiões críticas, com a finalidade de evitar a explosão de novos conflitos ou o aumento da violência em conflitos já existentes. Em situações como essas, os EUA agiriam com parceiros para restabelecer a estabilidade local, contudo, o país atuaria de maneira seletiva, uma vez que os recursos são finitos e devem ser direcionados a casos que sejam prioridades estratégicas norte-americanas. Nesse sentido, a resolução do conflito Israel-Palestina era vista como prioridade, na Ásia; as diferenças entre Índia e Paquistão também deveriam ser enfatizadas para que fosse possível estabelecer um cenário estável na região; na América do Sul onde na Colômbia os EUA reconheciam uma ligação entre terroristas e grupos extremistas que desafiavam a segurança local por meio de atividades criminosas concernentes ao tráfico de drogas, e na África onde a pobreza, doenças e guerras deixavam espaços abertos para que grupos terroristas se instalassem (THE WHITE HOUSE, 2002, p. 9-13).

Visando a resolução do conflito Israel/Palestina, Bush, em conjunto com líderes da Rússia, União Européia e Nações Unidas retomou os processos de negociação de um acordo de paz entre Israel e Palestina no que ficou conhecido como “*Roadmap for peace*”. O plano “*Roadmap For Peace in the Middle East:Israeli/Palestinian Reciprocal Action, Quartet Support*” foi um roteiro de paz elaborado pelo chamado quarteto e defendia a existência pacífica de dois Estados: um israelense e outro palestino. O plano propunha um cronograma de execução dividido em três fases: Na primeira fase que duraria até maio de 2003 os palestinos deveriam promover um cessar fogo incondicional contra Israel, criar uma constituição e efetuar eleições enquanto Israel se retiraria das áreas palestinas ocupadas em 28 de setembro de 2000, sendo que os dois lados retomariam o status existente naquela época, além de congelar toda atividade de assentamento nas áreas ocupadas. A fase dois que duraria até dezembro de 2003 é entendida como período de transição para a criação do estado palestino baseado na nova constituição. Esta fase é condicionada a adesão dos palestinos a democracia e a renúncia ao terrorismo e à violência. Por fim, na terceira fase seriam consolidadas as reformas na palestina e se caminharia para o acordo final permanente em 2005 que teria como resultado a estabilização do Estado palestino e o fim do conflito com Israel. De fato, este plano não foi bem sucedido e foi amplamente criticado por não abranger questões tais como refugiados e áreas de conflito tais como Jerusalém.

Apesar de reconhecer que conflitos regionais são importantes fontes de instabilidade internacional, a estratégia considerou que os desafios primordiais são os *rogue states* e os terroristas. O documento definiu *rogue state* como Estados que cometem atos de violência contra sua própria população e que desperdiçam recursos nacionais em benefícios pessoais, países que não respeitam a legislação internacional e estão determinados a adquirir armas de destruição em massa e outras tecnologias militares para serem usadas como ameaças ou utilizadas ofensivamente para alcançar os objetivos desses regimes, além dos Estados que apóiam o terrorismo, rejeitam valores básicos de direitos humanos e odeiam os EUA.

Para combater as ADM a estratégia dos EUA incluiu esforços proativos de não proliferação, atuando antes que possíveis ameaças se concretizassem e, para isso, a capacidade de defesa deveria ser aprimorada a fim de garantir que os EUA vencessem combates que envolvessem ADM. Ao mesmo tempo, esforços de não-proliferação eram lançados para evitar que regimes hostis ou terroristas tivessem acesso a materiais, tecnologias e procedimentos necessários para a produção de ADM, por meio de acordos diplomáticos, esforços para controle multilaterais e atuação conjunta em programas de redução.

O documento ressalta que, tendo em vista a ameaça difusa e indefinida postulada pelos *rogue states* e o terrorismo, os EUA deveriam manter uma postura vigilante e pronta para agir, a fim de evitar que o país se tornasse novamente alvo de terroristas.

Ao contrário do período da Guerra Fria, quando a dissuasão era suficiente, no cenário atual apenas a ameaça de retaliação não bastava para coagir terroristas e líderes de Estados delinquentes de assumirem o risco de uma ação contra os EUA.

Enquanto na Guerra Fria o uso de armas de destruição em massa era visto como último recurso a ser utilizado, no cenário atual os inimigos dos EUA têm, no uso destes armamentos, uma opção primordial para alcançar a superioridade tradicional dos EUA, o que requeria uma ação de defesa antecipatória, ou seja, ações que antecedessem a um ataque terrorista, uma vez que seus efeitos poderiam ser devastadores.

Assim, como as ameaças mudaram de origem e natureza, também se justificaria uma mudança no caráter das represárias a elas. Por isso, o governo americano optou pela ação

nomeadamente preemptiva¹⁴³ em sua Estratégia de Segurança Nacional de 2002, na qual George Bush depreende que o custo de não agir a favor da segurança de seu país seria um grande risco, concluindo que os EUA já utilizavam as ações preemptivas como opção para conter ameaças à sua segurança¹⁴⁴ e que isto seria feito de maneira mais sistematizada na gestão Bush. Assim:

The greater the threat, the greater is the risk of inaction—and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively (THE WHITE HOUSE, 2002, p.15).

Contudo, percebe-se que o documento não deixa claro quais as situações que seriam passíveis do uso preemptivo da força, apesar de ressaltar que os EUA não usariam a força em todos os casos em que ameaças emergissem. Assim, não se desconsiderava a prática da dissuasão, nem tampouco a diplomacia, porém, lançava-se a possibilidade do uso antecipado da força e das ações unilaterais, quando não fosse possível a ação em conjunto e consentida pelos atores do sistema internacional.

Deve-se destacar que a NSS de 2002 ponderava que a legislação internacional reconhecesse que Estados não precisavam, necessariamente, sofrer um ataque para depois tomar medidas reativas, mas ações antecipatórias eram legitimamente permitidas na medida em que uma ameaça iminente é percebida. Esta posição é altamente questionável e dependente da definição do termo preempção e prevenção, no qual o primeiro seria legítimo e o último não. Na NSS a confusão conceitual é presente e aparentemente proposital, pois o documento parece não fazer diferença entre prevenção e preempção, assim, de acordo com a gestão Bush o conceito de

143 De acordo com o Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms um ataque preemptivo (preemptive attack) é aquele iniciado tendo como base uma evidência incontestável de que um ataque inimigo é iminente, já a guerra preventiva (preventive war) é uma guerra iniciada a partir da convicção de que um conflito militar apesar de não ser eminente é inevitável, e o retardamento do ataque antecipado envolveria grandes riscos.

144 Segundo John L. Gaddis (2005) o uso da preempção é algo comum desde o período da formação do território americano. Exemplos neste período são as guerras que envolveram conquista de território tais como o caso da invasão da Flórida Espanhola em 1818, onde o ataque visto como preemptivo visava evitar que a presença europeia e de atores não estatais que tinham interesses na região ameaçassem a segurança dos EUA, em nível interno neste período as ações contra americanos nativos, morte e desapropriação de terras também são exemplos de ataques preemptivos pois estes atores não tinham domínio do território, ficando vulneráveis à intervenção interna o que poderia causar problemas aos EUA. A doutrina da preempção também foi usada para justificar a expansão para além de Estados que poderiam falir, tais como no Texas em 1845, compreendido como incapaz de manter sua independência e a guerra com o México pela Califórnia e outros territórios a fim de torná-los invulneráveis aos europeus. A intenção era prevenir que potências europeias interferissem nas regiões e trouxessem instabilidades para os EUA

ameaça iminente deveria ser adaptado aos adversários contemporâneos, sendo alargado para compreender a questão do terrorismo.

O fenômeno da guerra preventiva, tão comumente abordado para explicitar a política de segurança norte americana do governo George W. Bush, já havia sido notado em conflitos que remontam a antiguidade na guerra entre Atenas e Esparta.¹⁴⁵ Mas é a partir do século XVII que o termo passou a ser categorizado, relacionando-se muito estreitamente ao conceito de equilíbrio de poder.

Existe uma diferença clara entre dois conceitos, diversas vezes usados erroneamente como sinônimos, quais sejam: guerras preventivas e preemptivas. A guerra preemptiva, ou prioritária, se configura pela antecipação de um conflito por um Estado que esteja sob ameaça iminente de um ataque contra a sua integridade territorial e soberania política. É considerada uma ação de contra-golpe, uma atitude objetivamente de preservação, configurando, nos ditames das Nações Unidas, uma atitude de legítima defesa. Deve-se ressaltar que a legítima defesa deve ser proporcional à ameaça/ação sofrida pelo agente. Assim as ameaças devem ser reais, apresentando um perigo de dano concreto. Desta forma pode-se afirmar que quem inicia o conflito é a parte que efetua a ameaça, a agressão iminente, e não o Estado que agiu para defender-se dela (CORREIA, 2006).

Já a guerra preventiva tem um caráter ofensivo, e é utilizada para manter o poder de um dado Estado que visa conservar seu *status quo* e o equilíbrio de poder a seu favor. Esse Estado ataca a fim de impedir que um quadro externo afete seus interesses nacionais. Porém, não necessariamente deve haver uma ameaça iminente a sua integridade territorial e soberania, mas sim uma ameaça a sua preponderância no cenário. O ator vê no ataque preventivo uma forma de consolidar e conservar sua posição no sistema (CORREIA, 2006). De tal modo a guerra preventiva é justificada pelo medo da ascensão de um Estado e não necessariamente por uma ameaça concreta. (WALZER, 2003, p.127).

Para ficar mais claro, é utilizado o exemplo dado por Lawrence Freedman no artigo *Prevention, not pre-emption* (2003, p.106-107): Consideremos o país A em conflito com o país

145 Por volta de 400 A.C., Atenas e Esparta, junto com seus respectivos aliados, declararam uma guerra que mobilizou grande parte das cidades gregas. Apesar dos antecedentes imediatos referentes a um conflito local, dos aliados das duas grandes cidades, ser identificado como o motivo responsável pela eclosão da guerra, várias análises qualificam que o fator primordial foi a ameaça ao equilíbrio da balança de poder vigente. Devido ao crescimento de poder ateniense, Esparta temia perder sua posição de potencia dominante na região e assim, declarou guerra contra Atenas (TUCIDIDES, 2001).

B. Devido a sua superioridade e determinação em defender seus interesses nacionais A acredita que dissuade um ataque de B. A dissuasão funciona pois B não enxerga a possibilidade de ganhos num combate contra A, e sabe que a retaliação sofrida seria um custo muito alto. Mas o que acontece se A perceber que B está se fortalecendo e poderá reagir num caso de retaliação ou terá possibilidade de atacá-lo? Tendo esta perspectiva em vista, duas hipóteses são possíveis:

A pode decidir por agir preventivamente, tendo em vista dois objetivos principais, quais sejam, desarmar B a fim de mantê-lo militarmente inferior, a ponto de não representar mais perigo (porém isso não assegura que o país B não voltará a se armar e a ser uma ameaça novamente); e o segundo objetivo, mais ambicioso e que necessitará de mais recursos, trata-se de um desarmamento seguido de uma ação de troca de regime, eliminando a razão inicial de B em se fortalecer já que com um governo pró A desmotiva-se a emergência de futuros conflitos.

Outra atitude seria o caso de A não instigar uma guerra preventiva e B adquirir forças suficientes para combater. Em certo ponto A percebe que está prestes a ser atacado e que não pode mais esperar para retaliar. A guerra preemptiva irrompe no momento que se passa entre a ocasião da decisão do ataque por parte de B, e a defesa antecipada de A, a iminência do confronto é primordial para a decisão do contra-ataque. É esse o exato momento da diferenciação entre prevenção e preempção, ou seja, é a iminência do ataque constatado que configura como justificativa legal para a auto-defesa antecipada (FREEDMAN, 2003, p.106-107).

Existe um marco aceito pelo direito costumeiro internacional pré-carta da ONU, que se configura como um preceito da permissibilidade do uso preemptivo da força como forma de auto-defesa. Este caso clássico é denominado *Incidente Caroline* e se passou no século XIX, quando ocorreu no Canadá colonial um movimento insurgente anti-inglês. Durante a rebelião, um navio que pertencia a cidadãos norte-americanos chamado Caroline foi apreendido pelos britânicos que acreditavam que o navio estava ajudando os insurgentes canadenses. Como represália, os tripulantes do navio foram mortos pelos militares britânicos, o navio incendiado e jogado abaixo das cataratas do Niágara.

Apesar de representar uma ameaça, não havia a certeza de conluio entre canadenses e norte-americanos, e a reação precipitada foi tida como desproporcional. Os britânicos responderam que estavam agindo em prol de sua autodefesa, mas depois de conversas entre os diplomatas dos dois países a Grã Bretanha se retratou, e estabeleceram-se dois critérios dentro dos quais se permitiria o ataque antecipado: primeiro, a necessidade do contra-ataque deveria ser

demonstrada iminente e comprovada, segundo, o uso da força deveria ser proporcional a ameaça. Desde então os princípios de necessidade e proporcionalidade tornaram-se a base para a permissibilidade de ações preemptivas de defesa (ARENDDT, 2003, p.92-93).

Um exemplo pós-carta da ONU de guerra prioritária ou preemptiva foi a guerra dos seis dias travada entre Israel e Egito em 1967, que foi iniciada por um ataque israelense justificado como reação às movimentações militares egípcias, e as pressões jordanianas, sírias e iraquianas. Mesmo com tentativas de resolução de conflitos pela via diplomática, Israel percebe que se encontrava ameaçado real e imediatamente. Os oponentes israelenses já mobilizavam tropas nas fronteiras e se preparavam para um confronto, e por isso o governo israelense decidiu por atacar primeiro como maneira de se prevenir de uma ameaça iminente e em seis dias tomou conta da região compreendida entre o Sinai, a faixa de Gaza, a Cisjordânia, o setor oriental de Jerusalém e as Colinas de Golã, na Síria. Especialistas afirmam que atitudes como esta podem evitar conflitos maiores, evitando que a balança de poder penda mais para um lado do que para outro através de uma ação bélica (WALZER, 2003, p. 144). Porém, no curso dos debates no Conselho de Segurança no período não houve um consenso sobre a doutrina utilizada. Estados tais qual Uniao Soviética, Síria e Marrocos advogavam contra Israel, afirmando que não se pode agir antecipadamente, sem que haja um primeiro ataque, outros países tais qual Estados Unidos e Reino Unido tendiam a aceitar a doutrina da preempção (ARENDDT, 2003, p.94-95).

Pode-se avaliar, portanto, o uso antecipado da força como uma estratégia controversa e de difícil consenso. Ainda que lançada de forma preemptiva, ou seja, levando-se em conta os princípios de iminência do ataque, e de sua necessidade e proporcionalidade, a aceitabilidade da ação é reduzida. Isso decorre, dentre outros motivos, devido ao fato do alto valor dado pelos Estados à soberania e ao direito de não intervenção.

Outro ponto retomado no documento de 2002 foi a importância do fortalecimento da economia mundial por meio do livre mercado e do livre comércio. A estratégia, assim como nas gestões anteriores, reconheceu a relevância da economia como alicerce da segurança americana. Ao mesmo tempo, uma economia de mercado sustentável em nível internacional é vista como fonte de estabilidade e prosperidade. O crescimento econômico deveria ser acompanhado por esforços ambientais globais na redução da emissão de gases do efeito estufa. Nesse sentido, apesar de não ratificar o Tratado de Quioto, os EUA se comprometeram em reduzir sua emissão de gases poluentes em 18% em 10 anos.

Ao mesmo tempo, a inclusão de nações que vivem em extrema pobreza no círculo de desenvolvimento mundial era vista como imperativo moral e uma das prioridades da política internacional americana, a qual é somada aos esforços para construção de estruturas democráticas nestes países e políticas conjuntas visando implementar essas mudanças com os governos nacionais.

Para operacionalizar a estratégia proposta, o documento ressalta a relevância das coalizões e atividades conjuntas com outras potências mundiais lideradas pelos EUA. Nesse sentido, a OTAN é referenciada como organização que deverá desenvolver novas estruturas e capacidades a fim de cumprir sua missão como propulsora da segurança coletiva frente às novas circunstâncias. Aliados asiáticos importantes na luta contra o terrorismo são mencionados, tais como Austrália, Japão, República da Coreia, Tailândia, Filipinas, Cingapura e Nova Zelândia, apontando que “The war against terrorism has proven that America’s alliances in Asia not only underpin regional peace and stability, but are flexible and ready to deal with new challenges” (THE WHITE HOUSE, 2002, p. 26).

Além disso, países tais como Rússia, Índia e China são referidas como parceiros na guerra contra o terrorismo, mesmo reconhecendo as diferenças e dificuldades em aspectos pontuais de suas relações.

A Rússia não foi mais descrita como adversária estratégica e ações, tais como a criação do Conselho Rússia-OTAN, os acordos de não proliferação nuclear e a aliança formada para combater o terrorismo foram enfatizados como instrumentos que favorecem o incremento das relações entre os dois países.

Com a Índia as diferenças encontram-se em seu programa nuclear e a questão da reforma econômica. Contudo, as relações entre os países se tornou mais próxima com o estabelecimento de interesses estratégicos comuns na luta contra o terrorismo na Ásia, e por fim, com relação à China o documento ressalta que a emergência de um país forte, pacífico e próspero é bem-vinda, ao mesmo tempo em que não silencia alguns pontos de atrito entre os países, tais como as questões referentes aos direitos humanos e as políticas concernentes à Taiwan.

Assim, as relações entre os EUA e outras potências européias e asiáticas foram alteradas após o 11 de setembro, criando novas oportunidades de atuação multilateral, conforme se assinala no documento que “With our long-standing allies in Europe and Asia, and with leaders in Russia, India, and China, we must develop active agendas of cooperation” (THE WHITE HOUSE, 2002,

p.28). Apesar de o documento reconhecer o incremento nas relações entre os EUA e outras potências, nem sempre estas foram tranqüilas e discordâncias são encontradas principalmente com relação a guerra do Iraque lançada em 2003 onde uma grande resistência foi imposta a intervenção norte-americana no país.

Para garantir que a estratégia fosse desenvolvida o relatório levantou a necessidade de se reformar toda a estrutura de defesa de segurança nacional dos EUA. Para isso, as instituições de segurança e defesa deveriam ser transformadas, com o escopo de poder enfrentar as ameaças contemporâneas. Nesse sentido, a administração Bush promoveu uma grande reorganização estrutural baseada na criação do *Department of Homeland Security*¹⁴⁶ e na reorganização do FBI. Ao mesmo tempo, as Forças Armadas deveriam ser remodeladas, levando em consideração o modo de guerra operado por terroristas e *rogue states*, bem como investindo em inovação tecnológica e inteligência a fim de desenvolver e manter a capacidade combativa perante as novas ameaças.

Uma medida interna que não pode deixar de ser considerada foi a aprovação do Ato Patriota, ou *Patriot Act*, pelo Congresso, em 25 de outubro de 2001, e a assinatura pelo Presidente Bush no dia seguinte. O ato constitui uma resposta legislativa aos ataques de 11 de setembro e assegurou que um novo *status* fosse conferido a questões relativas a investigações sobre questões que envolvam o terrorismo em nível federal, estadual e local, bem como a autorização para agências atuarem a fim de prevenir atos de terrorismo. Desta maneira, o *Patriot Act* foi responsável por uma mudança na estrutura de segurança interna do país, promovendo o aumento do poder Estatal para vigilância e detenção de suspeitos.¹⁴⁷ O ato tem sido altamente criticado por comprometer os direitos humanos e civis de cidadãos e não cidadãos americanos. Segundo a Anistia Internacional¹⁴⁸, o Ato Patriota, combinado com outras medidas domésticas de segurança, tornou-se hábil para desrespeitar direitos civis e humanos nos EUA na medida em que cria uma definição de terrorismo doméstico ambígua, a qual pode comprometer as liberdades civis e os direitos humanos internacionais, permite que pessoas sejam presas sem uma acusação e

146 Este Departamento foi o primeiro criado no nível do executivo desde 1988 quando Reagan criou o Department of Veterans Affairs. De acordo com o documento o estabelecimento deste departamento representou a maior reorganização estrutural desde a criação do Departamento de Defesa e do Conselho de Segurança Nacional pela administração Truman.

147 Para maiores detalhes, acesse o documento na íntegra em <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf>>

148 Para conhecer um pouco mais sobre as críticas e as posições adotadas pela Anistia Internacional com relação ao Ato Patriota e outras questões relativas à guerra contra o terror acesse <<http://www.amnestyusa.org/war-on-terror/page.do?id=1541004>>

permaneçam presas indefinidamente, infringindo o direito á privacidade.¹⁴⁹ No mesmo sentido, foram estabelecidas relativizações do conceito de tortura pelo Departamento de Justiça, acirrando-se os meios de investigação e coerção aos suspeitos de terrorismo, seja em nível interno, ou nas prisões em *Abu Graib* e Guantánamo.¹⁵⁰

A guerra contra o terrorismo se consolidou como a prioridade número um da política externa americana, uma vez que esta ameaça, ligada ao potencial uso de armas de destruição em massa, representa o maior perigo a segurança dos EUA. Contudo, a abrangência da estratégia de segurança nacional não se restringe ao combate ao terrorismo. Assim, segundo Powell (2004) a NSS de 2002 se traduz em uma estratégia completa e profunda, condizente com as declarações públicas do Presidente e de membros do governo.

Ao se tratar da doutrina Bush, é comum levantar sua obsessão pelo combate ao terrorismo, preferência pelo uso de meios militares, a questão do uso antecipado da força por meio de ações ditas preemptivas e unilaterais. Visando defender a estratégia delineada Collin Powell (2004) afirma que a preempção não é o elemento central da NSS de Bush e que tal tipo de ação já fora utilizada em outras circunstâncias. Na verdade, segundo Powell o elemento central da estratégia seria a parceria com grandes potências e organismos internacionais no combate ao terrorismo internacional.

De fato, conforme pode-se visualizar no relatório de 2002 e 2006, é indicado o desejo, e a preferência por ações multilaterais e esforços de cooperação, contudo, o multilateralismo tomaria formas do que Richard Haass, então alto funcionário do Departamento de Estado, descreveria como “Multilateralismo à la carte”, ou seja, os EUA procurariam apoio multilateral que desse suporte a suas políticas na ONU, ou OTAN. Porém, caso o apoio não fosse conferido, os EUA tentariam formar coalizões *ad hoc* com outros Estados, e em caso de não conseguir nenhum apoio ou parceiro os EUA se resguardariam o direito de agir sozinhos, mesmo que contra seus aliados mais próximos (HAASS, 2008).

Outra crítica comumente levantada é a respeito da decisão da administração Bush ter

149 Para uma análise a respeito do posicionamento das ONG's sobre a guerra contra o terrorismo, recomenda-se a leitura de: Koerner, Andrei ; Mezarobba, Glenda (2009).

150 De acordo com Alberto Gonzáles, Ministro da Justiça no segundo mandato de Bush, a Convenção de Geneva III de 1949 sobre tratamento de prisioneiros de guerra não seria aplicável a membros da Al Qaeda e do Talibã. Gonzáles e outros membros do governo desenvolveram uma série de relatórios e memorandos sobre a questão cujo conteúdo pode ser acessado em <http://www.lawofwar.org/Torture_Memos_analysis.htm>. Em 25 de janeiro de 2002 Gonzales redige um memorando apresentando seus argumentos, para conhecê-los acesse <http://www.hereinreality.com/alberto_gonzales_torture_memo.html>.

tornado pública sua opção pela preempção/prevenção. Este fato é visto como pouco feliz na medida em que abre precedentes para que outros países também lancem mão de tal estratégia, bem como assumir tal posição pode ser entendida como arrogância e unilateralismo por outras nações, comprometendo o apoio às ações dos EUA e, mais do que isso, podendo precipitar que países, visando se proteger, usassem justamente armas e tipos de ataques que os EUA buscavam prevenir.

De acordo com Daalder e Lindsay (2003), após a publicação da estratégia, a Rússia insinuou que poderia intervir na Geórgia para perseguir terroristas e, de maneira semelhante o governo da Índia afirmou que a preempção era um direito de todo Estado de evitar ser atacado. Assim, devido à indefinição sobre o que diferenciaria a preempção de uma agressão ilegal o uso do conceito correria o risco de ser usado como pretexto para uma agressão.

Powell (2004) justifica a necessidade de se explicitar o conceito de preempção no documento por duas razões: Assegurar aos americanos que o governo possui unidade e reconhece que a ameaça do terrorismo deve ser enfrentada com todos os meios possíveis. Assim, se esta não pode ser dissuadida, existe a necessidade de encontrar outros meios para enfrentá-la a fim de não permitir que novos ataques ocorram. A segunda razão é mostrar aos adversários que eles têm um problema, ou seja, é demonstrar aos possíveis alvos que os EUA estão prontos para agir, provocando um efeito dissuasivo na medida em que causa ansiedade aos terroristas, pois sabem que podem ser pegos, ao mesmo tempo em que declara aos Estados oportunistas, que dão abrigo ao terrorismo, as conseqüências que seus atos podem ter.

Conforme pontuado anteriormente, a NSS não define exatamente em quais situações o uso antecipado da força seria possível. Segundo Powell (2004) a preempção seria aplicada apenas a ameaças não estatais, em situações em que não fosse possível aplicar a dissuasão, tais como grupos terroristas. Contudo, essa posição é discutível uma vez que ao se perceber as motivações preemptivas para justificar a guerra do Iraque em 2003, vemos que um Estado foi atacado, e não um grupo terrorista isolado. De maneira oposta, John Bolton, Secretário para controle de armas e segurança internacional, discursou em outubro de 2003 que a ação no Iraque teria sido uma resposta antecipada aos desafios impostos por Saddam Hussein, um ditador comprometido com a aquisição de ADM, que as poderia utilizar contra alvos americanos a qualquer momento. Desta maneira, a não ação no Iraque poderia ter um custo alto demais. Referindo-se ainda a Irã, Coréia do Norte, Síria, Líbia e Cuba, Bolton (2003) afirma que “If rogue states are not willing to follow

the logic of nonproliferation norms, they must be prepared to face the logic of adverse consequences. It is why we repeatedly caution that no option is off the table”. A diferença nos discursos demonstra a incoerência e a falta de clareza com referência aos padrões de uso da preempção.

Segundo John L. Gaddis (2002), para que uma nação possa utilizar-se da preempção é necessário que ela detenha hegemonia e nesse sentido o governo norte-americano demonstra tanto na NSS quanto em discursos oficiais que estão dispostos a manter a primazia política e militar dos EUA a fim de garantir que sua capacidade seja apropriada para garantir a segurança dos EUA seja contra atores não estatais, ou estatais.

A posição que orientou as ações do governo Bush, especialmente após os atentados de 11 de setembro, têm características que a aproxima da idéia de política externa dos neoconservadores. Segundo Fukuyama (2006) antes das eleições de 2000 já havia sido proposta uma agenda para a política externa dos EUA, abrangendo conceitos, tais como, mudança de regime no Iraque, hegemonia benevolente, unipolaridade, preempção e excepcionalidade americana. Esses preceitos, adicionados à política externa da administração Bush, podem ser claramente visualizados nos documentos oficiais e discursos de membros do governo. De fato, alguns membros do governo, tais como Paul Wolfowitz, sub-secretário da defesa, Douglas Feith, também na hierarquia da defesa e John Bolton, sub-secretário de Estado para segurança internacional, são considerados como atores de raízes neoconservadoras. Ao mesmo tempo, deve-se lembrar que não apenas neoconservadores apoiaram este tipo de política, porquanto ícones tidos como de uma corrente de cunho mais realista, tais como Henry Kissinger, Condoleezza Rice, Donald Rumsfeld e Colin Powell, endossaram as ações preemptivas e a invasão do Iraque.

Fukuyama (2006, p. 25) disserta que os princípios básicos do neoconservadorismo estão enraizados em várias tradições americanas, sendo considerado como “um conjunto coerente de idéias, argumentos e conclusões oriundos da experiência, que devem ser julgados com base na identidade étnica ou religiosa daqueles que adotam esta idéia”. Da mesma maneira, Irving Kristol (2003), considerado como padrinho do neoconservadorismo, afirma que não há uma série de crenças neoconservadoras sobre política internacional, mas sim uma série de atitudes derivadas da experiência histórica, ou seja, o neoconservadorismo propõe uma elaboração pragmática da política externa, tendo em vista prerrogativas específicas.

O legado neoconservador é complexo e variado desde suas origens no começo dos anos 1990, assim, devemos lembrar que os neoconservadores estão longe de ter uma posição unificada e coesa. Porém, é possível identificar similaridades e continuidades fundamentais em suas propostas de ação (WILLIANS, 2005, p. 310). Nesse sentido, Fukuyama (2006, p.56-57) aponta que é possível extrair quatro princípios ou temas básicos que caracterizam o pensamento neoconservador: a crença de que o caráter interno do regime tem importância e que a política externa deve refletir os valores das sociedades liberais democráticas; a crença de que o poder americano pode ser utilizado com finalidades morais, inclusive nos assuntos internacionais; a desconfiança em relação a projetos ambiciosos de engenharia social; e, o ceticismo com relação à eficácia da normatização internacional como promotora da segurança e da justiça.

Assim, uma característica marcante no neoconservadorismo é a importância que esses pensadores dão ao campo ideológico, defendendo amplamente os valores americanos de democracia e liberdade, acreditando que esse é o melhor modelo social existente e compreendendo a ideologia como uma das principais fontes do interesse nacional. Nesse sentido Kristol (2003) afirma que o interesse nacional não pode ser compreendido como algo meramente geopolítico, mas também deve considerar os interesses ideológicos.

Devido a essa posição, para os neoconservadores toda ação voltada a promover os ideais norte-americanos é considerada justa, já que terá como finalidade transformar o mundo em um lugar melhor e pacífico, mantendo sua ordem. John Mearsheimer, um dos mais renomados autores realistas contemporâneos, afirma que os *neocons* têm grande proximidade com autores defensores da paz democrática, pois acreditam que, com a promoção da democracia e seus valores, o mundo terá menos conflitos, pois demonstram que as democracias tendem a não atacar outros países democráticos, dificilmente lutando entre si (MEARSHEIMER, 2005). Outra idéia fundamental é a crença na preponderância americana que deve ser mantida segundo o critério da hegemonia benevolente, assim, a unipolaridade seria mais propensa a garantir a paz, desde que manejada com fins globais.

Pode-se perceber que existem elementos preconizados pelos neoconservadores presentes na NSS de 2002 e 2006 e, de fato, pensadores e *policymakers* utilizaram preceitos desenvolvidos por esta doutrina. A decisão americana de se lançar na Guerra contra o Iraque é muitas vezes referida como produto das aspirações e idéias neoconservadoras, contudo, autores como Kagan (2008) ponderam que esta escolha de ação não deve ser pensada em termos de uma doutrina

estratégica definida por uma agenda neoconservadora, mas sim como uma decisão racional que levou em conta riscos e custos. De fato, ações contra o Iraque já vinham sendo tomadas durante o governo George H. W. Bush e Clinton, e mesmo a possibilidade de troca de regime chegou a ser considerada por esta última. Depois dos atentados de 11 de setembro a tolerância americana para com potenciais ameaças estava reduzida e Saddam Hussein, em decorrência de seu histórico de agressões armadas, produção e uso de ADM e relações com grupos terroristas, tornara-se um alvo em potencial.

Portanto, pode-se condenar a deflagração do conflito em termos táticos, no nível da estratégia militar, na preparação e quantidade de tropas disponíveis, mas não a doutrina em si. Nesse sentido, a intervenção no Vietnã, um produto das estratégias de contenção e dissuasão durante a Guerra Fria, é criticada em diversos termos, contudo, a estratégia da dissuasão não é condenada, assim, considerando este conflito “They believe the war was the misapplication and poor execution of an otherwise sound strategy. One could argue the same was true of Iraq” (KAGAN, 2008).

De tal modo, idéias tais como a do expansionismo Americano, seu excepcionalismo, a questão dos valores e sua propagação, defendidos como características neoconservadoras, certamente encontram guarida em diversas tradições do pensamento norte-americano, bem como debatem com outras tradições, como sempre aconteceu no cenário político e acadêmico, assim, “But in every generation these forces have done battle, and in almost every generation the expansive, moralistic, hubristic American approach has rolled over its critics, sometimes into victory and success, sometimes into disappointment and calamity” (KAGAN, 2008).

Em síntese, quanto aos elementos declarados na NSS 2002, bem como os discursos e práticas durante o governo Bush, pode-se afirmar que a doutrina presidencial do período possui quatro elementos centrais: a crença na importância da expansão dos valores democráticos como transformadores do cenário internacional, isto pode ser visto em uma das justificativas para a guerra do Iraque que seria trazer a democracia para o país o que poderia refletir no encorajamento de que outras nações seguissem esses preceitos no Oriente Médio; a percepção de que as novas ameaças transnacionais devem ser combatidas com novas políticas, dentre elas a preempção, especialmente quando se trata do terrorismo e dos rogue states; a predisposição por ações unilaterais, o que está intimamente ligado às ações preemptivas para as quais existe uma dificuldade de se conseguir o consenso internacional para a sua aplicação; e por fim, o

pensamento de que a garantia da paz e da estabilidade mundial requerem a primazia internacional dos EUA (JERVIS, 2003; GADDIS, 2005; DONNELLY, 2003).

Para alguns autores (DONNELLY, 2003; GADDIS, 2002), esta política representa um curso reverso ao desempenhado por Clinton, principalmente tendo em vista o uso do poder americano e em especial da força militar. Além disso, se forem comparados os objetivos da doutrina Bush: “defend the peace by fighting terrorists and tyrants, preserve the peace by building good relations among the great powers e extending peace by encouraging free and open societies on every continent”; e da doutrina Clinton: “to enhance America security, to bolster America’s economic prosperity e to promote democracy and humans rights abroad”, nota-se que no documento de Bush os objetivos e a noção de ameaça são mais claros e precisos. Igualmente, McMullen (2004) declara que a doutrina Bush difere de outras doutrinas anteriores em duas frentes: primeiro, ela foi capaz de definir claramente quais as ameaças à segurança americana, qual seja, a tríade organizações terroristas, *rogue states* e a proliferação de armas de destruição em massa; e, segundo, o foco conferido às ações militares ofensivas a fim de prevenir que as ameaças alcancem o território dos EUA.

Os eventos de 11 de setembro serviram como catalisadores para o estabelecimento da estratégia de segurança nacional do governo Bush. A ênfase conferida ao elemento militar é previsível na medida em que a nação fora atacada e necessitava conferir uma resposta imediata e contundente aos perpetradores.

Ainda com referência aos objetivos, DAALDER, LINDSAY e STEINBERG (2002) ponderam que o governo norte-americano tem agido de maneira não condizente ao que foi estabelecido no documento de 2002. Deste modo, ao passo que a estratégia objetivou promover a liberdade global, o governo conferiu prioridade a políticas de contenção do terrorismo que cerceiam as liberdades civis em nível doméstico. Ao mesmo tempo, a prerrogativa do trabalho em conjunto com as grandes potências colocado como prioridade tem sido subestimada, desvalorizando e desacreditando a contribuição de alianças tradicionais e organismos internacionais. Por fim, a estratégia reconhece que os *rogue states* são ameaças, contudo, tem falhado na atuação perante esses países, não fornecendo o apoio econômico e político adequado para diminuir situações de perigo. A maioria dos autores e críticos da doutrina Bush reconhece que conceitualmente ela referencia-se de maneira adequada a alguns termos, contudo, questiona-se o verdadeiro alcance da estratégia presidencial em expressões materiais.

4.3 O combate às ameaças: Afeganistão, Iraque e outras iniciativas

Em resposta às ameaças transnacionais que se fortaleceram a partir do 11 de setembro os EUA declararam sua *Global War on Terror* (GWOT) a qual engloba a aplicação de todos os instrumentos de poder de maneira combinada e simultânea a fim de minar toda a capacidade de grupos terroristas que tenham uma atuação global.

Como já mencionado anteriormente, os EUA não enfrentaram nenhuma ameaça endereçada por uma grande potência que tenha capacidade de superar seu poder no cenário do pós-Guerra Fria, e essa situação se mantém após os atentados de 11 de setembro, contudo, apesar da ausência de um inimigo Estatal que se colocasse à altura do que fora a União Soviética, a percepção de ameaça perante atores transnacionais, principalmente o terrorismo e as armas de destruição em massa, e em nível Estatal, os *rogue states*, compunham o foco das ameaças a serem combatidas.

A fim de facilitar a compreensão das atividades desempenhadas pelos EUA e aliados no combate ao terrorismo, é apresentado abaixo um quadro-resumo, com o desenvolvimento das principais questões sobre as guerras no Afeganistão e Iraque.

QUADRO 3: Operações integrantes da Guerra contra o terrorismo¹⁵¹

	AFEGANISTÃO	IRAQUE
PERIODO	a) Desde outubro de 2001 b) Desde dezembro de 2001, em 2003 é assumida pela OTAN c) Desde março de 2002	a) Desde março de 2003 b) Desde maio de 2003
NOME	a) Enduring freedom b) ISAF c) UNAMA	a) Iraq Freedom b) UNAMI
SITUAÇÃO	Resposta aos atentados de 11 de setembro	Inclusão da Guerra do Iraque como pauta da Guerra contra o terrorismo, suspeita de que Iraque produzia ADM e poderia entregá-las a terroristas.

¹⁵¹ Quadro produzido a partir de percepções da autora e informações retiradas de sites oficiais, documentos e declarações dos atores envolvidos.

TIPO DE OPERAÇÃO	a) Militar/Multinacional sancionada ONU b) Peace-enforcement operation sancionada pela ONU – Res. 1386 (2001) c) Força de paz – sancionada pela resolução 1401 (2002)	a) Militar/Multinacional não sancionada pela ONU b) Operação de Peace-Building sancionada pela ONU – Res. 1483 (2003)
OBJETIVO	a) Eliminar o regime talibã Perseguir, prender e julgar membros da Al Qaeda, principalmente Osama Bin Laden, Destruição dos campos de treinamento e das células terroristas da Al Qaeda Combater o terrorismo em nível mundial A e b) Promoção de um ambiente seguro e estável no país, Desarmamento de grupos ilegais, Formação e treinamento de forças policiais e militares, esforços para reconstrução e desenvolvimento c) gerenciar as atividades humanitárias, políticas e de reconstrução	Derrubar e substituir o governo de Saddam Hussein, identificar, isolar e eliminar as armas de destruição em massa, procurar, capturar e processar terroristas no país, finalizar o período de sanções impostas ao país, distribuir suporte humanitário, manter a segurança dos recursos naturais e energéticos, auxiliar na criação de condições para uma transição para governo representativo b) gerenciamento dos esforços de paz, reconstrução e assistência humanitária
RESULTADOS	Derrubada do regime talibã, controle das principais cidades do país, destruição dos campos de treinamento e desmantelamento da estrutura de operação da Al Qaeda, início da democratização e reconstrução do país, Violência tribal e étnica continua, instabilidade local e ataques terroristas, reagrupamento de forças da Al Qaeda e do Talibã em algumas regiões.	Derrubada do regime Hussein, prisão de Saddam Hussein, julgamento e condenação, armas de destruição em massa não foram encontradas, início do processo de redemocratização e reconstrução, crescimento da violência sectária entre diferentes facções, continuidade na situação de violência interna.

A primeira iniciativa do governo Bush no combate ao terrorismo tratou de estabelecer uma estratégia multidimensional, ou seja, ações deveriam ser tomadas em diversos níveis, abrangendo aspectos militares, políticos, econômicos, diplomáticos, esforços de cooperação multilateral e bilateral. No âmbito militar, inicialmente os esforços se deram na resposta imediata ao combate da Al Qaeda no território afegão, e conseqüentemente ao governo talibã que lhe provinha apoio e refúgio. Antes do início da operação, Bush (20/09/2001) demandou aos líderes do Afeganistão que entregassem os líderes da Al Qaeda que se encontravam em seu território, libertassem estrangeiros presos injustamente, encerrassem todas as atividades dos campos de

treinamento, bem como permitisse acesso dos EUA a estes locais. Contudo, o governo afegão não acolheu essas demandas, o que aprofundou o desejo de ação norte-americana.¹⁵²

A operação liderada pelos EUA levou o nome de *Operation Enduring Freedom* (OEF)¹⁵³ e se iniciou em 07 de outubro de 2001, seqüencialmente, uma segunda operação, a *International Security Assistance Force* (ISAF) foi estabelecida pela ONU em dezembro de 2001, como consequência do acordo de Bonn¹⁵⁴, formando uma força multinacional que em 2003 seria assumida pela OTAN¹⁵⁵.

A operação ‘Liberdade Duradoura’ foi pouco questionada, tanto doméstica quanto internacionalmente. Sua legitimidade estava garantida na medida em que correspondia a uma ação de autodefesa contra um ataque posterior. Com isso, os EUA obtiveram apoio internacional maciço, tanto de países tradicionalmente aliados quanto de outros tais como Rússia e China e organismos internacionais¹⁵⁶ o que levou a Bush a afirmar que os EUA eram apoiados pela “*collective will of the world*” (BUSH, G.W., 07/10/2002). A operação tinha como objetivos eliminar o regime¹⁵⁷ que apoiava e provia refúgio a Osama Bin Laden e a Al Qaeda, bem como a perseguição e busca de Osama Bin Laden e membros da Al Qaeda, bem como destruição de seus

152 Pouco tempo antes do início da operação os talibãs sugeriram que entregariam Bin Laden e estariam dispostos a negociar, contudo, a atitude foi desconsiderada pelos EUA que continuaram a preparação para o ataque.

153 *Operation Enduring Freedom* é o nome oficial usado pelo governo norte-americano na guerra do Afeganistão. Além desta, outras três operações menores também fazem parte do mesmo esforço contra o terrorismo: a *Operation Enduring Freedom - Philippines* (OEF-P), *Operation Enduring Freedom - Horn of Africa* (OEF-HOA) e *Operation Enduring Freedom - Trans Sahara* (OEF-TS).

154 O Acordo de Bonn (*The Bonn Agreement*), oficialmente nomeado de *Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions*, assinado em 05 de dezembro de 2001 na Alemanha, foi a primeira de uma série de iniciativas que visavam recriar o Estado do Afeganistão. Dentre suas deliberações estavam a formação de um conselho que deveria escolher o futuro governo provisório o qual seria responsável pela soberania do país, exortou esforços para a redação de uma nova constituição, estabeleceu a formação de uma força internacional de segurança, a ISAF, a qual seria autorizada pela Res. 1386 (2001). Para acesso ao conteúdo do acordo visite: <<http://www.un.org/News/dh/latest/afghan/afghan-agree.htm>>

155 Deve-se ressaltar que após os atentados de 11 de setembro, pela primeira vez na história, a OTAN invocou o artigo 5º do Tratado de Washington para condenar os atos terroristas e justificar suas ações a respeito. O artigo 5º define que um ataque a um membro da OTAN será considerado como um ataque a todos os membros e conseqüentemente, resultará em uma resposta coletiva no auxílio da parte atacada. Assim, os membros deverão desempenhar todos os esforços necessários, incluindo o uso da força, para restaurar e manter a segurança entre seus membros.

156 Desde a perpetração dos ataques terroristas em 11 de setembro a ONU sancionou diversas resoluções condenando o terrorismo e clamando por atuações de seus membros no sentido de negar qualquer apoio a grupos terroristas, além disso, o organismo teve participação importante para a posterior assinatura do Bonn Agreement, um acordo visando restabelecer o Afeganistão como Estado. Exemplos dessas resoluções são as resoluções 1378 (2001), 1383 (2001), 1368 (2001), 1373 (2001).

157 O regime talibã, além de acusado de apoiar o terrorismo, tinha péssimos índices de direitos humanos, com agressões violentas principalmente contra mulheres, e não era reconhecido internacionalmente como governo legítimo do Afeganistão, isso, somado a esforços anteriores na década de 1990 para que o regime fechasse campos de treinamento e se voltasse contra a Al Qaeda os quais não se mostraram frutíferos, favoreceram ainda mais a visão internacional de que a intervenção no país era necessária.

campos de treinamentos e células. Em um sentido mais amplo, a operação visava ainda conter e combater todo o terrorismo em nível mundial (POWELL, 24/10/2001).

Não é possível manter a ilusão de que a aliança formada baseava-se exclusivamente em princípios generalistas visando o combate do terrorismo puro e simples, contrariamente, ao lado disso eram visualizados interesses e problemas comuns que embasaram as decisões dos países que se envolveram no combate, tais como a possibilidade instrumentalizar iniciativas referentes a questões domésticas no combate ao terrorismo, tal como a preocupação da Rússia em endereçar o terrorismo visando, também, ampliar sua base de ação nas questões referentes a seus problemas separatistas com a Chechênia ou, o caso da China com relação a movimentos internos de contestação. Em outros casos, percebe-se o interesse dos países em ganhos futuros, oferecendo seu apoio como moeda de troca na medida em que vislumbram possíveis vantagens, tais como ganhos imediatos com empréstimos, suspensão de sanções ou abate de dívidas (PECEQUILO, 2005, p. 385).

A operação inicial envolveu cerca de 60 mil soldados nos períodos de pico, e contou com o apoio do Reino Unido, da Aliança do Norte no Afeganistão, formada por grupos rebeldes contrários ao talibã com características religiosas e étnicas diversas, e forças especiais e de inteligência formadas por membros de mais de 20 países.¹⁵⁸ A operação militar incluiu bombardeiros aéreos e ataques com mísseis lançados por navios e submarinos a alvos da Al Qaeda e das forças talibãs, além de forças especiais. Em termos tecnológicos, a guerra no Afeganistão foi a mais desenvolvida que os EUA já conduziram, utilizando-se de novas tecnologias, como bombardeios teleguiados por *laser* ou satélites e novos veículos aéreos não tripulados, chamados de Predadores, que se mostraram efetivos para localizar e destruir alvos. Ao mesmo tempo, outras forças com menor uso de tecnologias de ponta estabeleceram equipes de operações especiais formadas por tropas menores com soldados de elite os quais foram importantes para angariar informações de inteligência sobre os movimentos e alvos inimigos (FISCHER, 2008).

Em novembro de 2001 após a derrubada do regime talibã, a destruição de campos de treinamento da Al Qaeda e o desmantelamento de sua rede, e o domínio das principais cidades do país, dentre elas Kabul, Mazar-i-Sharif, Kandahar, Jalalabad e as montanhas de Tora Bora, os

¹⁵⁸ O Departamento de Defesa disponibilizou em 22 de outubro de 2002 um documento informando os países que estiveram envolvidos no combate e o conteúdo de sua participação, para conhecer acesse <<http://www.defenselink.mil/news/May2002/d20020523cu.pdf>>. Essa informação também pode ser encontrada em relatórios do Congresso tais como em <<http://fpc.state.gov/documents/organization/6207.pdf>>

membros da coalizão declaram a vitória militar da ofensiva no Afeganistão. Contudo, apesar da conquista das cidades-chave, os desenvolvimentos políticos e sociais seguintes mostraram que a situação no país estava longe de se tornar estável, bem como a vitória política do conflito a qual seria difícil de acontecer.

Os objetivos da guerra, definidos em termos pontuais como mostrado anteriormente, tiveram de ser revisados por diversas vezes durante seu curso. Isto refletiu a dificuldade de se encontrar uma estratégia que fosse capaz de reconciliar os objetivos imediatos com considerações de longo prazo mais amplas as quais se tornaram necessidades evidentes a partir do desenrolar do conflito, tais como a necessidade de políticas para restabelecer a estabilidade interna e externa entre vizinhos (CONETTA, 2002).

Visando alcançar estes objetivos, o acordo de Bonn estabeleceu a instalação da ISAF, uma operação de *peace-enforcement* sobre o mandato do capítulo VII da Carta da ONU, a qual teve como meta a assistência ao governo local e estabelecimento de um ambiente seguro e estável, operando principalmente em suporte às Forças Nacionais de Segurança do Afeganistão, além de estarem diretamente envolvidos no desenvolvimento do Exército Nacional Afegão e da Polícia Nacional por meio de treinamentos e fornecimento de equipamentos, além de atuar com esforços para desarmamento de grupos ilegais. A operação teve seus objetivos expandidos para além da seara militar, tornando-se também responsável por operações de assistência humanitária, reconstrução e desenvolvimento. De acordo com dados da OTAN, a ISAF não pode ser classificada como uma força da ONU ou uma missão de paz propriamente dita, mas seria uma coalizão de vontades com um mandato de *peace enforcement*.¹⁵⁹

Além desta operação, uma nova força de paz autorizada pela ONU foi formada, a *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA), estabelecida em 28 de março de 2002 pela Resolução 1401, definida como uma missão com duas áreas de operação, desenvolvimento e assuntos humanitários e questões políticas, tendo a responsabilidade de gerenciar as atividades humanitárias e de reconstrução.¹⁶⁰

Como resultados positivos da guerra podem ser considerados a destituição do poder do talibã, sua fragmentação como força política e o descrédito do regime como movimento ideológico. Ao mesmo tempo, a destruição da infraestrutura da Al Qaeda comprometeu sua

159 Para maiores informações acesse <<http://www.nato.int/isaf/index.html>>

160 Para maiores informações acesse <<http://unama.unmissions.org/>>

capacidade de agir internacionalmente e, além disso, o processo de democratização do país parece estar evoluindo a partir das eleições presidenciais de 2004 e legislativas de 2005. Do mesmo modo, o efeito dissuasório esperado parece ter surtido efeito na medida em que países vistos como hostis tais como a Líbia se mostraram mais cautelosos com relação ao apoio direto ou indireto a terroristas, o que não ocorreu em países tais como a Somália, ou o Irã.

Como efeitos negativos, a rápida vitória da aliança sobre o talibã libertou tendências centrífugas, reavivando o *warlordism*, bandidagem e a continuidade na produção de ópio no Afeganistão. Igualmente, o poder militar se tornou mais fragmentado e descentralizado tendo em vista linhas tribais e étnicas. Um dos efeitos disto foi o agravamento da crise humanitária no país e a explosão de novos atentados e ataques internos, tanto contra forças de segurança locais recém-estabelecidas e contingentes militares da aliança e das Nações Unidas, quanto entre facções e grupos internos, o que mostrava que a resistência se manteria constante e a possibilidade da retomada de uma guerra civil tornava-se inevitável.

Com uma liderança fraca e não reconhecida de maneira plena, o poder efetivo do governo nacional¹⁶¹ não se estendeu a todo território afegão, sendo que, em diversas partes do território, líderes milicianos e veteranos do talibã recuperaram seu papel no cenário político, seja como insurgentes ou lideranças em novas formações radicais, principalmente em áreas próximas a fronteira com o Paquistão onde forças do talibã e da Al Qaeda se reagrupam. Além disso, até hoje Osama Bin Laden não foi capturado e continua a representar uma fonte de insegurança para os EUA. Ao mesmo tempo, o sentimento de rejeição e anti-americanismo tem aumentado no mundo muçulmano, e as organizações terroristas parecem estar mais motivadas a conduzir atentados terroristas contra os EUA e seus aliados, inclusive como forma de pressão para a retirada das tropas do país¹⁶².

Esforços para contenção do terrorismo nos níveis militar, governamental e social também foram lançados na África e na Ásia, e seu componente militar levou o mesmo nome da Guerra no Afeganistão, *Enduring Freedom*, endossando a ligação dessas operações à guerra contra o terrorismo. Foram programas que incluíram assistência humanitária e econômica, além de programas para incremento da capacidade governamental e boa governança, sendo

161 Em 2004 a primeira Constituição do Afeganistão foi entregue, laica, estabelecia direitos iguais para homens e mulheres e liberdade política. O documento ainda estabelecia um cronograma de ação na qual se estabeleciam fases para a devolução do poder soberano para os afegãos.

162 Exemplo disso no ambiente externo ao Afeganistão foram os atentados de 11 de março de 2004 no metro de Madri, na Espanha, assumido por grupo ligado a Al Qaeda.

supervisionados pelo Departamento de Estado, Departamento de Defesa, Departamento do Tesouro e pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). No setor de segurança esses programas basearam-se em exercícios militares combinados e treinamentos de forças militares para que estas fossem capazes de operar de maneira eficiente e profissionalizada. Estas ações são consideradas como medidas preventivas, parte da GWOT (NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES, 2004B, p. 364).

Os programas com foco na assistência militar foram o *Trans-Sahara Counter-Terrorism Initiative* (TSCTI), a *Joint Task force (JTF) Aztek Silence*, a *East African Counter-Terrorism Initiative* (EACTI), a *Combined Joint Task Force, Horn of Africa* (CJTF-HOA) e a *Operation Enduring Freedom – Philippines* (PIOMBO, 2007).

A TSCTI é um plano de longo prazo que visa combater o terrorismo na África, contendo influências de grupos radicais e oferecendo auxílio a governos a fim de que eles não se tornem refúgio de grupos terroristas. A iniciativa foi antecedida pela *Pan Sahel Initiative* (PSI) que iniciou em 2002 e ajudou a treinar e equipar soldados em Mali, Mauritânia, Níger e Chade. A TSCTI é mais abrangente, expandindo-se para Argélia, Marrocos, Senegal, Nigéria e Tunísia. Sua primeira atividade foi o exercício *Flintlock* realizado em 2005 no qual forças especiais dos EUA forneceram treinamentos a 3000 tropas africanas (JONES, 2005; MILLES, 2005). A componente militar da iniciativa ficou conhecida como *Operation Enduring Freedom – Trans Saharan* (OEF-TS).

A *JTF Aztec Silence* foi estabelecida em dezembro de 2003 no norte da África com o fim de conter o terrorismo transnacional e construir alianças entre os EUA e os governos dessa região. A operação abrangia as áreas de informação e inteligência por meio da troca de informações entre as forças americanas e dos países parceiros.

Em 2003 foi criada a *East Africa Counterterrorism Initiative* que abrangia esforços militares para treinamentos na questão da segurança entre fronteiras, programas para fortalecer o controle da movimentação de pessoas, programas para frear o financiamento a grupos terroristas, treinamento de unidades policiais e programas educativos visando conter a influência de idéias extremistas (SHINN, 2004).

A *Combined Joint Task Force, Horn of Africa* foi criada em outubro de 2002 com o objetivo de conduzir ações unificadas e operações conjuntas na área do “Chifre da África” a fim

de prevenir conflitos e promover a estabilidade regional, além de evitar que ideologias extremistas influenciem a região, considerada um dos principais focos da guerra contra o terrorismo na África¹⁶³ e sua componente militar ficou conhecida como *Operation Enduring Freedom - Horn of Africa*.¹⁶⁴

No mesmo sentido foi estabelecida a *Operation Enduring Freedom* nas Filipinas, envolvendo militares americanos, oficiais da CIA e as Forças Armadas das Filipinas no combate a grupos terroristas e captura de seus membros. Os exercícios conjuntos mais importantes se deram na ilha de Basilan, conhecido como *Exercise Balikatan*, contra forças do grupo separatista islâmico Abu Sayyaf, denominado como grupo terrorista pelos EUA.

Todas essas operações incluíam esforços multifacetados, incluindo operações militares conjuntas, assistência social e econômica e programas educativos visando conter ideologias radicais em determinadas áreas, estabelecendo a frente direta africana e asiática da guerra contra o terrorismo.

A inicial resposta militar aos atentados de 11 de setembro no Afeganistão foi vista como razoável pela comunidade internacional. A intervenção possuiu grande suporte, porquanto o regime Talibã providenciara uma espécie de santuário em seu território para grupos da Al Qaeda, com isso, Bush foi capaz de organizar uma coalizão ampla, a qual incluiu forças da OTAN e da ONU. Contudo, quando Bush estendeu sua agenda visando incluir o Iraque o nível de apoio internacional foi reduzido, levando a opção da Casa Branca pelo unilateralismo e a formação de uma *'coalition of the willing'* a parte dos ditames da ONU (THE WHITE HOUSE, 20/11/2002).

Em nível internacional, países tais como França, Alemanha e Rússia lideravam o grupo que se colocava contra o confronto no Iraque e que ficou conhecido como Frente pela Paz, afirmando que a questão do Iraque deveria continuar nos rumos já providenciado pelas Nações Unidas, ou seja, a questão do desarmamento continuaria sendo fiscalizada por agências internacionais e o uso da força deveria ser preterido. Assim, em um anúncio conjunto, França, Rússia e Alemanha estabeleceram que:

Russia, Germany and France favour the continuation of the inspections and the substantial strengthening of their human and technical capabilities by all possible means

163 Maiores informações no site da operação em <<http://www.hoa.africom.mil/AboutCJTF-HOA.asp>>

164 Nesta região, uma das ações mais importantes dos EUA tem sido na Somália por meio de operações secretas para contenção do terrorismo e especialmente de células da Al Qaeda.

and in consultation with the inspectors, within the framework of UNSCR 1441¹⁶⁵. There is still an alternative to war. The use of force could be only a last resort. Russia, Germany and France are determined to give every chance to the peaceful disarmament of Iraq (MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES, 2003).

As objeções feitas em nível internacional tiveram pouca repercussão no cenário interno. Ao contrário, Bush continuava com sua alta aprovação pública, tinha suporte no Congresso e devido ao medo generalizado de que novos ataques ocorressem, Bush foi hábil em estabelecer uma percepção de que o Iraque não apenas poderia ter ligações com o grupo que perpetrara os ataques terroristas, como também produzia armas de destruição em massa as quais poderiam ser fornecidas a grupos terroristas islâmicos (FOLEY, 2008). Esta ligação aparente entre terrorismo, armas de destruição em massa e Iraque está claramente citada na resolução 107-40 de outubro de 2002¹⁶⁶ a qual foi aprovada na Casa dos Representantes na proporção de 296-133 e no Senado, na proporção 77-23, possibilitando ao Presidente a utilizar a força militar contra o Iraque na missão que seria conhecida como *Iraq Freedom* a partir de março de 2003.

Apesar das críticas referentes à sua execução e planejamento, a guerra do Iraque foi popular desde o início e contou com altos níveis de aprovação. Segundo Kagan (2008), uma pesquisa realizada pelo Washington Post/ABC News em abril de 2003 demonstrou que mais de 70% dos americanos aprovavam a guerra. Outra pesquisa da rede CBS revelou que 60% dos americanos acreditavam que o esforço valeria a pena, mesmo que as armas de destruição em massa não fossem encontradas. Outra pesquisa da Gallup mostrou que 79% dos americanos considerava a guerra justa.

165 A Resolução 1441 (2002) decidia que seria estabelecido um prazo de 30 dias para que o Iraque fornecesse informações completas a respeito de seus programas de desenvolvimento de armas químicas, nucleares, biológicas, mísseis balísticos, equipamentos e sistemas de segurança, localização dos estoques das armas, seus agentes, centro de pesquisas e produção. Além disso, deveria conceder acesso irrestrito, imediato e incondicional à IAEA e a UNMOVIC a toda a infra-estrutura e pessoal responsável para fiscalizações as quais apresentariam seus resultados 60 dias após a adoção da resolução, além disso, o texto pontuava que caso o Iraque não cumprisse a resolução e continuasse a violar suas obrigações o país sofreria sérias conseqüências. Estas "sérias conseqüências" demonstram um texto ambíguo, pois não define exatamente as sanções que o país poderia sofrer, deixando margens abertas para compreensão de que um ataque poderia ser justificado. Para conhecer o conteúdo da resolução acesse <<http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/f2ea3b325ab183fac1256c8b003c2034?Opendocument>> . Vale ressaltar que havia ainda o argumento de que os EUA já teriam uma sanção internacional e o direito legítimo de invadir o Iraque porque com isso estariam fazendo cumprir as 17 decisões anteriores da ONU que decretavam o desarmamento do país (KAGAN, 2008).

166 Para acesso ao conteúdo da normativa acesse

<http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_public_laws&docid=f:publ040.107.pdf>

Na verdade, os níveis de aprovação no Iraque só começaram a cair a partir do momento em que se percebia que as Forças Armadas estavam envolvidas num conflito que parecia difícil de terminar.

O anúncio da possibilidade do uso preemptivo da força pelos Estados Unidos teve sua materialização na Guerra do Iraque iniciada em 20 de março de 2003¹⁶⁷, sendo que o governo americano alegava ter como justificativa o apoio do governo iraquiano ao terrorismo e a Al Qaeda e a posse de armas de destruição em massa que poderiam ser utilizadas contra os Estados Unidos diretamente pelo país ou fornecida a grupos terroristas rivais dos norte-americanos. George W. Bush afirmava que era necessário agir com antecipação para defender os cidadãos norte-americanos, mesmo que houvesse incerteza do local e o momento em que o inimigo atacaria.

A Guerra do Iraque se tornou um dos assuntos mais polêmicos da política internacional americana contemporânea. Justificada pelo governo Bush como um conflito parte da luta global contra o terrorismo, a motivação principal da guerra do Iraque foi defendida em termos de combate a um governo tirano e agressor dos Direitos Humanos que supostamente apoiava a Al Qaeda e que, sobretudo, possuía armas de destruição em massa as quais poderiam ser utilizadas contra os Estados Unidos e seus aliados diretamente ou, até mesmo, ser fornecida a grupos terroristas. Adicionalmente, outras razões para a invasão incluíam as violações aos direitos humanos cometidas pelo governo iraquiano contra seu povo, além disso, críticos ponderam que a variável energética também influenciou na decisão do ataque, haja vista as grandes reservas de petróleo local.

Militarmente, os objetivos da operação *Iraq Freedom* consistiam em derrubar o governo de Saddam Hussein, identificar, isolar e eliminar as armas de destruição em massa, procurar, capturar e processar terroristas no país, finalizar o período de sanções impostas ao Iraque, distribuir suporte humanitário, manter a segurança dos recursos naturais e energéticos iraquianos e por fim, auxiliar o povo iraquiano a criar condições para uma transição para um futuro governo representativo, ou seja, a instauração de um novo regime que favorecesse a expansão da democracia (POWELL, 2003; THE WHITE HOUSE, 2003).

A operação *Iraq Freedom* inicialmente foi desencadeada majoritariamente por forças

¹⁶⁷ Em 17 de março Bush declararia um ultimato a Saddam Hussein exigindo que ele deixasse o poder no Iraque o que não ocorreu, e somado as demais justificativas, precipitou o início do conflito.

norte-americanas, inglesas e contingentes menores da Austrália, Espanha, Polônia, e Dinamarca. Em seguida, outros 36 países se envolveram no conflito. Mais de 250 mil soldados americanos e 45 mil britânicos envolveram-se no conflito com bombardeios aéreos, lançamento de mísseis de curto e médio alcance e forças especiais. A invasão pesada levou ao colapso do governo e das instalações militares iraquianas em três semanas.

A campanha militar objetivou instaurar o choque e o pavor entre os líderes iraquianos, numa tática conhecida como "*shock and awe*", por meio de ataques aéreos massivos em Bagdá, e outras cidades tais como Mosul e Kirkuk. Estes ataques tinham como objetivo intimidar os insurgentes e mandar uma mensagem à população local sobre a capacidade combativa dos Estados Unidos.

Esta tática levantou uma série de críticas que pontuam que este tipo de campanha não corresponde aos objetivos do conflito instaurado contra o Iraque. Para alguns países árabes e muçulmanos, bem como para países ocidentais, *Shock and Awe* significa terrorismo com outro nome, causado pelo Estado norte-americano contra a população iraquiana, o que levantou uma série de protestos contrários à invasão.¹⁶⁸

Em maio de 2003 a coalizão anunciou o sucesso militar da operação, uma vez que cumprira seu objetivo militar, ou seja, remover Saddam Hussein do poder o que aconteceu em abril (BUSH, 2003). Contudo, isto não significou o fim da violência no Iraque, tampouco todo o território havia sido conquistado e não havia perspectivas de uma transição pacífica do poder político local. Assim, cada vez mais a coalizão liderada pelos EUA se envolvia em uma campanha crescente e custosa no estabelecimento da segurança contra um turbilhão de violência sectária e desintegração social trazidas pela disputa pelo poder e diferenças entre sunitas, xiitas e curdos. A oposição à presença dos EUA e aliados no país se tornou crescente, aumentando o número de combates e mortes. O conflito evoluiu e dividiu-se em duas frentes, uma força de resistência contra a ocupação e outra referente aos embates entre as diferentes facções, ambas utilizando meios de guerra assimétrica.

168 Para maiores informações veja: WHITAKER, Brian. Flags in the dust. The Guardian, 24 mar. 2003. Disponível em <<http://www.guardian.co.uk/world/2003/mar/24/worlddispatch.iraq>>. FERNANDEZ, Manny; BLUM, Justin. Antiwar protesters spar with police. The Washington Post, 22 mar. 2003. Disponível em <<http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A11085-2003Mar22?language=printer>>. TIME MAGAZINE. Iraq: Shock and Awe II. 13 nov. 2003, disponível em : <<http://www.time.com/time/columnist/karon/article/0,9565,542507,00.html>>

De acordo com John Lewis Gaddis (2005), antes de invadir o Iraque o governo americano buscou apoio internacional e, mesmo sem ele, apostou na intervenção já que confiava na necessidade e justiça de suas razões. Acreditava-se que o ataque consistiria em uma incursão rápida que resultaria na derrubada de Saddam Hussein, na prova da posse das armas de destruição em massa pelo governo iraquiano, e na constatação do suporte do governo do país ou terrorismo, porém, nada disso aconteceu. As armas de destruição em massa que foram usadas como uma das justificativas para o combate não existiam e essa constatação comprometeu tanto o Presidente quanto sua equipe, acusados de forjarem dados para conquistar a autorização para o ataque. O estabelecimento da democracia no país mostrava-se uma empreitada complexa¹⁶⁹ e novos problemas surgiram com a descoberta do uso de táticas de tortura em investigações dos prisioneiros nas prisões de Guantánamo e Abu Graib que desacreditaram as ações do governo e suscitaram diversas críticas.

A falta do consenso internacional sobre a guerra, a intervenção norte-americana no Iraque sem que antes houvesse autorização das Nações Unidas¹⁷⁰, a dificuldade em provar uma conexão entre Saddam e a Al Qaeda, bem como a falta de provas da existência de armas de destruição em massa no território iraquiano, contribuíram para que a falta de apoio à ação norte-americana fosse crescente após o desfecho do ataque, colaborando para aumentar os questionamentos sobre a legitimidade do conflito e comprometendo a imagem de Bush como governante e a credibilidade dos Estados Unidos como liderança internacional. Ainda assim, Washington acredita que a possibilidade de agir preemptivamente deveria ser mantida, ao contrário do que recomendava a ONU, ou do que pensava a comunidade internacional (THE WHITE HOUSE, 2006).

As últimas pesquisas realizadas por fontes como *ABC/Washington Post*, *Gallup*, *CBS/New York Times* e *NBC/Wall Street Journal* apontavam que a aprovação nacional ao governo Bush caíra cerca de 50% em 2005, lembrando-se que em 2001, logo após os ataques de 11 de setembro, a aprovação de Bush estava em cerca de 70%, para pouco mais de 20% em 2008¹⁷¹. Questionados se os gastos com a guerra do Iraque valiam à pena, o número de pessoas

169 Em junho de 2004 a soberania do país foi entregue à autoridade iraquiana e uma nova constituição foi referendada em outubro de 2005. Em dezembro do mesmo ano se deram as eleições legislativas.

170 Em 22 de maio de 2003 o Conselho de Segurança adotaria a resolução 1483 (2003) onde finalizava as sanções impostas ao Iraque e delegava a responsabilidade pela reconstrução aos membros da coalizão liderada pelos EUA. A resolução também autorizou a explosão de petróleo e estabelecia uma missão política que integraria os esforços de paz, reconstrução e assistência humanitária no país, a UNAMI (United Nations Assistance Mission for Iraq). Para acesso ao conteúdo da resolução: <<http://www.uniraq.org/documents/Resolution1483.pdf>>

171 Para conferir os dados e gráficos referente a esta pesquisa acesse <<http://www.pollster.com/polls/us/jobapproval-bush.php>>.

que acreditava que eram são gastos válidos saltou de 45% em 2004 para mais de 63% em 2008¹⁷².

Além disso, em 2008, cerca de 54% dos americanos estimavam que a guerra do Iraque representava um erro na política externa americana, contra cerca de 25% em 2003¹⁷³.

A operação militar no Iraque é a segunda mais longa guerra na história dos EUA, perdendo apenas para o Vietnã (1959-1975), e a segunda mais custosa, perdendo apenas para Segunda Guerra Mundial.

De acordo com Joseph Stiglitz, Prêmio Nobel de economia, e Linda Bilmes, professora de Harvard especialista em finanças públicas, a guerra do Iraque já custou três trilhões de dólares aos cofres públicos americanos¹⁷⁴, e, mais de 4000 americanos foram mortos durante combate e outros 30.000 foram feridos¹⁷⁵.

De acordo com Biddle, O'Hanlon e Polack (2008), nos últimos 18 meses diversas mudanças ocorreram no cenário iraquiano. A insurgência sunita foi contida, as milícias xiitas enfraquecidas, a Al Qaeda no Iraque foi severamente abatida e as forças de segurança iraquianas fortalecidas, o que diminuiu a escalada de violência e possibilitou a criação de uma dinâmica política positiva, principalmente após o incremento das forças no país em 2007. Porém, estes avanços, ainda que relevantes, não representam o alcance de estabilidade no país e, ao mesmo tempo, novos desafios demandam novas mudanças na estratégia americana e iraquiana.

A situação política no Iraque também está mudando, mas a falta de confiança no governo e as pressões competitivas sectárias permanecem comprometendo o desempenho do governo nacional.

As próximas eleições nacionais estão previstas para 2010. Estas representarão um teste para averiguar como está a saúde do sistema e dos partidos políticos iraquianos, avaliando a solidez da proto-democracia do país.

172 Para conferir os dados e gráficos referente a esta pesquisa acesse <<http://www.pollster.com/polls/us/issue-iraq-worthcostornot.php>>.

173 Para conferir os dados e gráficos referente a esta pesquisa acesse <<http://www.pollster.com/polls/us/issue-iraq-rightormistake.php>>.

174 BILMES, Linda J; STIGLITZ, Joseph E. The Iraq War Will Cost Us \$3 Trillion, and Much More. Washington Post, Washington, 09 de março de 2008. P. B01. Disponível em <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/03/07/AR2008030702846_pf.html>. Acesso em 10 nov.2008. Confira ainda: BILMES, Linda J; STIGLITZ, Joseph E. The Three Trillion Dollar War: the true cost of Iraq conflict. New York: W. W. Norton & Company,2008.

175 GLOBALSECURITY.ORG. U.S. Casualties in Iraq. Disponível em <http://www.globalsecurity.org/military/ops/iraq_casualties.htm>. Acesso em 10 nov. 2008.

Com o fim do governo Bush, muito vem sendo discutido a respeito da retirada das tropas do Iraque, principalmente após as eleições de 2008 e a retomada democrata com Barack Obama. No último ano de governo Bush, Robert Gates, Secretário de Defesa, acordou com o governo iraquiano um pacto visando redefinir o papel dos EUA no Iraque a partir de janeiro de 2009, bem como estabelecer premissas para a retirada das tropas americanas do país. Este acordo, aprovado depois de debates ferozes pelo parlamento iraquiano no final de novembro de 2008, estabeleceu prazos visando à transição de responsabilidades para o governo iraquiano até dezembro de 2011.

O pacto intitulado “*Agreement between the United States of America and the Republic of Iraq on the withdraw of United States forces from Iraq and the Organization of their activities during their temporary presence in Iraq*”, assinado por Bush¹⁷⁶ e Nouri al-Maliki, primeiro ministro iraquiano, detalha como e em que prazo será efetuada a retirada das Forças Armadas dos EUA do Iraque, e ainda estabelece disposições para a organização e regulamentação das atividades dos dois governos durante a presença temporária dos EUA no Iraque.¹⁷⁷ Mais do que isso, a aprovação do acordo representou uma tentativa do governo Bush de legitimar suas ações naquele país, a fim de evitar maiores constrangimentos.

Deste modo, é relatado no documento que o governo iraquiano solicita formalmente a permanência por prazo determinado dos EUA em seu território a fim de manter a segurança e a estabilidade no país.

Ao mesmo tempo, o governo americano reconhece a crescente capacidade das Forças de Segurança Iraquianas em assumir as responsabilidades necessárias, concordando que todas as forças americanas devem deixar o território iraquiano até 31 de dezembro de 2011¹⁷⁸.

176 O acordo não foi colocado em votação no parlamento americano nem ratificado pelo Senado. O executivo americano, compreendeu que o pacto é um mero acordo ordinário de reconhecimento de forças Status of Forces Agreement (SOFA) o qual pode ser implementado sem o aval do Congresso. Este fato levantou debates nas casas representativas, contestando a validade do mesmo. Durante sua campanha presidencial Obama defendeu que qualquer acordo de segurança deveria ser submetido à aprovação do Congresso, uma vez que poderia comprometer os planejamentos da futura administração americana, algemando-a a um compromisso que não necessariamente corresponda a suas intenções.

177 THE WHITE HOUSE. Agreement between the United States of America and the Republic of Iraq on the withdraw of United States forces from Iraq and the Organization of their activities during their temporary presence in Iraq. Bagdá: 17 de novembro de 2008. Disponível em <http://www.whitehouse.gov/infocus/iraq/SE_SOFA.pdf>. Acesso em 05 dez.2008.

178 Deve-se enfatizar que a cláusula 30 do acordo reconhece o direito soberano do governo iraquiano de solicitar a partida das Forças Americanas a qualquer momento, assim como os EUA tem direito de deixar o país em qualquer momento, sendo que o pacto será anulado após um ano da solicitação feita por escrito por uma das partes.

Todas as guerras possuem objetivos militares e políticos. Pode-se afirmar que parte do objetivo militar na guerra do Iraque foi alcançada, qual seja, capturar, julgar e condenar Saddam Hussein por seus crimes de guerra.

No entanto, até o momento o objetivo político da guerra, o qual versa sobre a estabilização do país, seguida da consolidação da paz num cenário favorável, não foi atingido. Percebe-se uma grande expectativa sobre as intenções do governo Obama em concluir de maneira rápida e bem sucedida este conflito.

Porém, é preciso lembrar que se trata de um processo complexo, que não depende da vontade de um único homem, mas de todo aparato político e burocrático americano e também das condições no sistema internacional, a capacidade e a influência das alianças e a situação no enfrentamento das ameaças à segurança internacional.

4.4 O segundo governo Bush: revisões do *approach*, consolidação das idéias

Em 03 de novembro de 2004 George W. Bush foi reeleito Presidente dos EUA, em detrimento do candidato democrata John Kerry, senador pelo Estado de Massachussetts.

Durante a campanha a discussão sobre política externa e a condução da guerra contra o terrorismo mantiveram-se em pauta, e a preferência pela continuidade refletiu a vitória de Bush tanto pelo voto popular quanto no Colégio Eleitoral. Esta vitória no executivo foi acompanhada pela preservação e ampliação da maioria no legislativo e nos governos estaduais, consolidando o domínio republicano no sistema político dos EUA¹⁷⁹.

A escolha do gabinete de relações internacionais e segurança no segundo mandato manteve-se coerente com a agenda já estabelecida no governo anterior e incluiu membros de confiança do Presidente, demonstrando coesão na configuração da equipe. Donald Rumsfeld manteve-se como Secretário de Defesa, e seria posteriormente substituído por Robert Gates e, Antonio Gonzáles assumiu como ministro da Justiça, essas indicações foram as mais polêmicas uma vez que ambos eram alvos de críticas: Rumsfeld com relação à condução ineficiente da guerra do Iraque, e Gonzáles acusado de incitar as restrições aos Direitos Humanos e civis devido ao seu posicionamento relativo à não caracterização dos terroristas como prisioneiros de guerra, que mereceriam a proteção da Convenção de Genebra de 1949. No Departamento de Estado,

179 Para acesso aos dados quantitativos das eleições acesse: <<http://www.fec.gov/pubrec/fe2004/federalections2004.pdf>>

Colin Powell foi substituído por Condoleezza Rice que deixara sua vaga no Conselho de Segurança Nacional para Stephen Hadley, considerado, no primeiro mandato, o número dois para ocupar a função. Esta formação representava uma equipe com unidade política para o cumprimento da agenda de segurança e política internacional do país.

Neste sentido, a agenda do primeiro governo seria consolidada e expandida. De fato, não se previa grandes mudanças de curso, como realmente não ocorreu. O aspecto intervencionista e ativo nas relações internacionais foi mantido, bem como a valorização da liberdade e da democracia como preceitos basilares para a consecução da estabilidade mundial. Ao mesmo tempo, o caráter messiânico também é preservado, bem como a idéia do excepcionalismo dos EUA como único capaz de promover os valores da democracia e do livre mercado e favorecer a situação de paz. Nesse sentido, em seu discurso inaugural, Bush afirma que:

All who live in tyranny and hopelessness can know: the United States will not ignore your oppression, or excuse your oppressors. When you stand for your liberty, we will stand with you. Democratic reformers facing repression, prison, or exile can know: America sees you for who you are: the future leaders of your free country. The rulers of outlaw regimes can know that we still believe as Abraham Lincoln did: "Those who deny freedom to others deserve it not for themselves; and, under the rule of a just God, cannot long retain it." (BUSH, 20/01/2005)

Em termos de execução da política internaiconal dos Estados Unidos, Condoleezza Rice exerceria um papel primordial como promotora de uma fase diferenciada da doutrina Bush. Por meio da implementação da "Diplomacia Transformacional", a Secretária de Estado Condoleezza Rice objetivou revigorar o Departamento de Estado, orientado para a compreensão e atuação em um cenário global. Neste, os conflitos entre grandes potências tornou-se remoto e os desafios internacionais assumem uma nova urgência voltada para os desafios no interior dos Estados.

Esta nova orientação em política externa norte-americana visou produzir meios materiais, essencialmente diplomáticos mas vinculados a outros contextos tais como o militar, para o estabelecimento de um processo de liderança renovado, direcionado pelos valores políticos, ideológicos, morais, além dos interesses norte-americanos. Desta maneira, a "Diplomacia Transformacional" objetivava, segundo Rice (2006), aprimorar o trabalho conjunto dos Estados Unidos com outros parceiros a fim de construir e sustentar governos democráticos que possam responder às necessidades de seus povos e que tenham uma conduta responsável no sistema internacional. Para Rice (2006):

(...) transformational diplomacy is rooted in partnership; not in paternalism. In doing things with people, not for them; we seek to use America's diplomatic power to help foreign citizens better their own lives and to build their own nations and to transform their own futures.

A alternativa mostrava-se como uma roupagem renovada da doutrina que se desempenhara no primeiro mandato de Bush, agora em aperfeiçoamento, a fim de torná-la capaz de estabelecer diretrizes suficientes para a manutenção de um sistema internacional estável. Para isso, ações em países em desenvolvimento são primordiais e, tendo isto em vista a diplomacia americana deveria ser reestruturada, atuando em conjunto com agências domésticas e internacionais, além de organismos internacionais e da sociedade civil em países parceiros, de maneira pro-ativa e engajada. Esta política não era voltada para as relações dos Estados Unidos com grandes potências, mas previa minimizar o déficit de políticas voltadas para os países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento.

Os policymakers americanos atuavam levando em consideração que as maiores ameaças à segurança internacional não se realizam apenas em termos inter-estatais, mas sobretudo, intra-estatais, não apenas nas ações dos governos, mas também de atores não estatais. Assim, de acordo com Steve Krasner, Assistente de Rice no Departamento de Estado:

Transformational diplomacy is essentially about supporting changes within states, not relations among them. It's about the nature of domestic political regimes rather than the international balance of power and that is a very different conceptualization of how we think about diplomacy. I think this change is a result of a fundamental change or at least a radical change in the nature of the international system in the contemporary world (KRASNER, 2006).

Assim, esta visão incorpora uma nova agenda de segurança, elencando como prioridades a ênfase em estratégias regionalizadas e específicas a fim de combater déficits democráticos, falência Estatal e ameaças transnacionais, principalmente o terrorismo, a proliferação de armas, o tráfico de drogas, pessoas, e questões que envolvam a saúde pública. Ela tratou ainda de modificar as ações de state building no Iraque e no Afeganistão, reforçando as negociações com a sociedade civil local.

Além disso, os inimigos e amigos dos EUA pareciam estar claramente definidos, e são relacionados no terrorismo, nas armas de destruição em massa e especificamente em Estados hostis tais como o Irã, visto como o primeiro Estado que apoiava o terrorismo, Síria e Coréia do Norte (BUSH, 02/02/2005).

Em termos objetivos mais genéricos, ações foram tomadas visando restabelecer o discurso multilateral, a busca pela reaproximação com a Europa e valorização das alianças e das organizações internacionais. Ao mesmo tempo, ações específicas tais como a retomada do processo de negociação para paz entre Israel e Palestina, principalmente após a morte do líder Yasser Arafat, voltariam a ser prioridades da administração, fato que ficara apagado durante a primeira gestão. Na América, esforços maiores no combate ao tráfico de drogas ocorreram pelo aprofundamento do Plano Colômbia, integrado como parte da guerra contra o terrorismo em sua versão narcoterrorista.

Durante o segundo mandato de Bush a guerra contra o terrorismo permaneceu no topo das prioridades de política internacional do governo.

No Iraque, a falta de progressos trouxe conseqüências para a política doméstica da administração Bush que em 2006 perdeu o controle das duas casas no Legislativo para os Democratas. Devido a pressões para mudança de rumos, o Presidente aprovou em 2007 o aumento das forças americanas no país a fim de pacificar Bagdá e outras regiões importantes. O aumento quantitativo de tropas no Iraque, ou *the surge*, caracterizou um novo esforço estratégico chamado de “*The new way forward*”. Implementado pelo governo a partir de janeiro de 2007, a estratégia designava o direcionamento de mais 30.000 soldados para o Iraque, enviados em sua maioria para Bagdá, a fim de promover melhores condições para que fosse conduzida a reconciliação entre facções étnicas e políticas e, conseqüentemente, diminuir a violência que aumentara consideravelmente a partir de 2006.¹⁸⁰

No Afeganistão, a coalizão teve de enfrentar o crescimento da insurgência talibã a partir da reorganização do grupo próximo às fronteiras com o Paquistão. Fugitivos da Al Qaeda e do talibã gradualmente recuperavam suas forças e retomavam os treinamentos e recrutamento de novos membros, o que favoreceu a escalada dos conflitos entre 2003 e 2005. Em 2006 o processo de substituição das forças norte-americanas por tropas da OTAN, que se iniciou em 2003, é concluído e a organização assume o controle da região sul do Afeganistão.

Deve-se notar que o futuro da OTAN tornou-se vinculado ao futuro do Afeganistão na medida em que a organização está totalmente engajada na tentativa de criar condições favoráveis

180 Para maiores informações confira: BUSH, George W. President's Address to the Nation. Washington: Office of the Press Secretary, January 10, 2007. Disponível em <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/01/20070110-7.html>> e BUSH, George W. Fact Sheet: The New Way Forward in Iraq. Washington: Office of the Press Secretary, January 10, 2007 . Disponível em <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/01/20070110-3.html>>. Acesso em 10 nov. 2008

para o estabelecimento da ordem no país. A missão no Afeganistão é a primeira que envolve forças da OTAN fora da Europa e é a maior iniciativa militar já assumida pela organização. O Afeganistão se tornou uma espécie de teste para a habilidade da OTAN de se transformar e adaptar ao cenário do pós 11 de setembro, tornando o combate ao terrorismo um item permanente na agenda de segurança da organização.

Assim como a administração Bush enfrentava grandes dificuldades para o estabelecimento de um cenário estável no Afeganistão e no Iraque, o mesmo pôde ser visto com relação aos esforços visando estabelecer a paz entre israelenses e palestinos. Apesar dos planejamentos esboçados no *Roadmap for Peace* (2003) poucos progressos foram alcançados. Com a vitória do grupo Hamas, facção radical que não aceita a existência do estado de Israel e é considerada como grupo terrorista pelos EUA, nas eleições legislativas da Palestina em 2006, a violência retorna e impossibilita que haja progressos na resolução do conflito. Em 2007, na Conferência em Anápolis, uma nova tentativa para estabelecer a paz foi lançada. Nesta, o Presidente palestino Mahmoud Abbas, líder do grupo Fatah de tendências moderadas, e o Primeiro Ministro israelense Ehud Olmert concordaram em lançar esforços contínuos e negociações bilaterais para concluir um acordo de paz até o fim de 2008, implementando, simultaneamente, o que havia sido estabelecido pelo *Roadmap* em 2003. Apesar de concordarem com a "*Joint Understanding*"¹⁸¹ negociada, ambos os líderes continuaram discordando de diversos aspectos do acordo. Isto, somado a constrangimentos internos, dificultou a instauração do acordo, permanecendo o conflito em aberto (MIGDALOVITZ, 2007).

Em 2006 os Estados Unidos apoiaram Israel no confronto que ficou conhecido como Segunda Guerra do Líbano. O conflito durou 34 dias e envolveu forças paramilitares do Hezbollah, grupo político e militância islâmica baseada no Líbano que possui uma influência relevante e, as Forças Armadas israelenses, sendo concluído após o acordo de cessar fogo aprovado pela Resolução 1701 (2006) do Conselho de Segurança em 11 de agosto e implementada a partir de 14 de agosto.

Em continuidade ao que fora delineado no primeiro mandato, o governo Bush continua colocando-se contrário ao desenvolvimento do programa nuclear iraniano. Apesar dos pacotes de sanções impostos ao país pelo Conselho de Segurança, o Irã continua a enriquecer urânio e

181 Para conhecer o conteúdo do protocolo de entendimento entre as partes, acesse:

<<http://www.mfa.gov.il/MFA/History/Modern+History/Historic+Events/The+Annapolis+Conference+27-Nov-2007.htm>>

durante o governo Bush as tensões entre os dois países continuaram marcando suas políticas externas.

O desenvolvimento nuclear da Coreia do Norte foi outro foco de preocupação. Após longas negociações entre o país, a Coreia do Sul, Japão, Rússia e China, resultados positivos foram alcançados, sendo que a Coreia do Norte se comprometeu em encerrar as operações de seu maior reator nuclear e permitir que inspeções fossem feitas a partir de 2007. Apesar das tensões constantes e ameaças de não cumprimento das medidas de verificação pela Coreia do Norte, em outubro de 2008 os Estados Unidos retiraram o país da lista dos Estados que apóiam o terrorismo.

Em 26 de agosto de 2008 a província da Ossétia do Sul declara sua independência da Geórgia, visando unir-se a seus pares da Ossétia do Norte. Inicia-se então um conflito envolvendo a Ossétia do Sul, apoiada pela Rússia, e a Geórgia, apoiada pelos Estados Unidos. A partir do ataque georgiano à província separatista da Ossétia do Sul e a imediata e contundente resposta russa, invadindo regiões da Geórgia, as relações entre Rússia e Estados Unidos foram estremecidas. O reconhecimento da independência das províncias da Ossétia do Sul e da Abkházia por parte da Rússia fez com que aumentasse a já instaurada crise diplomática entre a Geórgia, que rompe relações com o país. As relações entre Rússia e EUA permanecem tensas, uma vez que ambos defendem posições diferentes quanto ao futuro das províncias com relação à Geórgia.

Os russos permaneceram na Geórgia por cerca de dois meses, retirando suas tropas em agosto, contudo, contingentes militares permaneceram nos arredores da Abkházia e da Ossétia do Sul, sendo retirados apenas em outubro quando uma missão de observadores da União Européia se estabeleceu na região. Ainda assim, tropas russas permanecem nos territórios da Abkházia e da Ossétia, visando garantir que nenhuma nova iniciativa ocorreria por parte da Geórgia e as hostilidades entre os beligerantes permanecem altas.

Por trás desse acirramento de ânimos entre as duas potências, diferentemente do período da Guerra Fria, não há uma disputa ideológica, mas confirmam-se as intenções imperialistas onde ambos desejam manter ou expandir suas áreas de influência.

As ações em política internacional dos EUA no segundo governo Bush mantiveram elementos tradicionais tais como o apoio incondicional à Israel, mesclados a novas iniciativas, tais como o apoio à formação de um Estado palestino. Ações multilaterais voltaram a se tornar foco do governo, como se visualizou nos acordos de não proliferação e no apoio à transformação

da OTAN no novo cenário internacional com a atuação no Afeganistão e sua expansão para o leste europeu. Tensões que retomam confrontos com antigos opositores se mantêm, como podemos perceber nas relações dos Estados Unidos com a Rússia e com a China que se misturam em expressões de competição e cooperação. Contudo, a guerra contra o terrorismo e as iniciativas de não proliferação de armas de destruição em massa continuam sendo o principal tópico da agenda de segurança dos Estados Unidos.

A partir do segundo governo, percebe-se a tentativa da gestão Bush em transformar o estilo da presidência com relação a maior relevância ao diálogo e ao multilateralismo, a fim de recuperar sua capacidade de atrair apoio, admiração e confiança aos valores americanos, trazendo de volta a credibilidade dos EUA (GADDIS, 2005), contudo, muitas vezes, esses esforços não foram reconhecidos.

O segundo governo Bush mostrou-se mais pragmático, enfatizando a necessidade da mudança de regime no Iraque e Afeganistão, além da tentativa de implementação da “Diplomacia Transformacional”. O segundo governo Bush representou mais do que um período de inovação, um período de retorno às tradições de política externa norte-americana com uma nova roupagem, visando contrabalancear às propostas e ações do primeiro mandato. De fato, diversas destas características serão mantidas no governo democrata de Barack Obama, eleito presidente em 2008, e especialmente na política internacional recém instaurada por Hilary Clinton, Secretária de Estado, e sua interlocução sobre o “*smart power*”.

4.4.1 National Security Strategy 2006

Em março de 2006 a administração Bush publicou a segunda edição do documento *National Security Strategy*. Estruturalmente muito semelhante ao anterior, o documento fez uma análise das evoluções do que foi proposto no documento de 2002, possuindo apenas duas seções adicionais: *Engage the Opportunities and Confront the Challenges of Globalization* e *Conclusion*. Em termos de conteúdo, algumas mudanças são perceptíveis tais como a ênfase conferida a promoção da liberdade e da democracia.

Na introdução, a primeira frase pronunciada por Bush é “*America is at war*”. Nessas condições, a NSS é descrita como uma estratégia nacional em período de guerra e deveria levar em consideração a ameaça do crescimento do terrorismo. Tendo isto em vista, como é de praxe, a

estratégia refletiu a necessidade de proteger a segurança dos americanos, e continua sendo guiada por duas prioridades inseparáveis, quais sejam, lutar e vencer a guerra contra o terrorismo e promover a liberdade como alternativa ao terrorismo e à tirania (THE WHITE HOUSE, 2006).

O documento demonstra a opção do governo por uma política de liderança internacional que superasse o isolacionismo e o protecionismo, pontuando a disposição deste em combater seus inimigos no exterior, ao invés de aguardar que eles atingissem os EUA, mantendo uma postura de influência, com a finalidade de moldar o sistema internacional para torná-lo mais estável. Assim, o Presidente afirma que:

The path we have chosen is consistent with the great tradition of American foreign policy. Like the policies of Harry Truman and Ronald Reagan, our approach is idealistic about our national goals, and realistic about the means to achieve them (THE WHITE HOUSE, 2006).

Para isso seria necessário manter e expandir o poder militar americano objetivando garantir que o país fosse capaz de enfrentar os desafios e ameaças, antes que estes prejudicassem os interesses dos EUA e seu povo. Ao mesmo tempo, a prosperidade econômica e a persistência de uma democracia vibrante, somadas às alianças com países e organismos internacionais, eram vistos como importantes para que os EUA pudessem atuar, buscando promover a liberdade, prosperidade e a paz. A partir dessas declarações, pode-se perceber a variável da primazia e a busca e consolidação da hegemonia dos EUA.

Assim, a NSS foi fundada em dois pilares: promoção da liberdade, justiça e dignidade humana por meio do trabalho para combater a tirania, promover a democracia, o comércio justo; e, confrontar as novas ameaças por meio da expansão da comunidade de democracias. Assim, foi declarado que:

The goal of our statecraft is to help create a world of democratic, well-governed states that can meet the needs of their citizens and conduct themselves responsibly in the international system. This is the best way to provide enduring security for the American people (THE WHITE HOUSE, 2006, p.1).

A promoção da democracia foi considerada a medida mais efetiva para fortalecer a estabilidade internacional, reduzindo conflitos regionais e contendo o terrorismo e expressões extremistas. Este esforço deveria ser levado de uma maneira generalizada por todas as democracias mundiais, portanto, pode-se perceber parte do discurso neoconservador e sua busca

pela consolidação dos valores morais como justificativa para atuação internacional da grande potência.

Com relação à promoção da dignidade humana, o relatório endereçou a substituição da tirania pela democracia no Afeganistão e no Iraque, a ratificação de novas constituições nos países e as eleições como avanços de sua estratégia. Contudo, previa que os EUA continuariam a enfrentar desafios, tais como a maior descentralidade e dispersão de grupos terroristas, a continuidade de ataques terroristas aos EUA e aliados e a busca destes grupos por ADM que buscavam infligir maiores danos a seus alvos, bem como alguns Estados continuavam dando suporte ao terrorismo, tais como Síria e Irã. Deve-se ressaltar que a vitória na guerra contra o terrorismo era entendida como dependente da vitória militar e política no Afeganistão e no Iraque.

A estratégia identificava a guerra contra o terrorismo como uma batalha contínua em dois níveis: militar, onde os meios coercivos seriam utilizados para “to kill or capture the terrorists, deny them safe haven or control of any nation; prevent them from gaining access to WMD; and cut off their sources of support”, e ideológico, impulsionando a queda do sistema de idéias radicais, as quais impulsionam os ataques. Para isso, a estratégia estava direcionada a conter as mentiras promovidas pela ideologia terrorista, fortalecendo a ideologia verdadeira do Islã, e apoiando reformas políticas, com o objetivo de colocar no poder muçulmanos que interpretam e praticam sua fé de maneira pacífica. Assim:

The most vital work will be done within the Islamic world itself, and Jordan, Morocco, and Indonesia have begun to make important strides in this effort. Responsible Islamic leaders need to denounce an ideology that distorts and exploits Islam for destructive ends and defiles a proud religion (THE WHITE HOUSE, 2006. p.11).

Desta maneira, para se alcançar os pilares da estratégia e exterminar o terrorismo transnacional, quatro passos foram dados no curto prazo: a prevenção de novos ataques antes que eles ocorressem, uma vez que “The hard core of the terrorists cannot be deterred or reformed; they must be tracked down, killed, or captured” (THE WHITE HOUSE, 2006. p.12); proibir que *rogue states* e aliados dos terroristas tivessem acesso a armas de destruição em massa; proibir que *rogue states* fornecessem apoio ou santuários para terroristas, enfatizando que os EUA não faziam distinções entre aqueles que cometem atos terroristas e aqueles que lhes fornecem suporte

e abrigo, sendo que ambos são considerados culpados; e impedir que terroristas controlassem nações que poderiam ser usadas como base.

Alguns desafios regionais permaneceram, tais como a situação do crescimento de vítimas de genocídio em Darfur, o combate entre o governo democrático da Colômbia contra terroristas marxistas e traficantes, na Venezuela, um governo demagogo que estaria comprometendo a estabilidade e a democracia na região. Em Cuba, a continuidade de uma ditadura anti-americana continuava oprimindo seu povo e procurava subverter a liberdade na região, além dos conflitos internos em Uganda, no Nepal e nas fronteiras entre Etiópia e Eritreia. Para evitar este tipo de subversão, os EUA atuaram em três níveis de engajamento: prevenção e resolução de conflitos, intervenção em conflitos¹⁸² e processos de estabilização e reconstrução no pós-conflito (THE WHITE HOUSE, 2006).

Especificamente com relação à prevenção da ameaça das ADM, os EUA começaram a desenvolver esforços para a construção de seu sistema de defesa antimísseis, visando deter e proteger o país de ataques possivelmente perpetrados contra *rogue states* armados com ADM. Isto foi possível a partir do abandono pelos EUA do Tratado sobre Mísseis anti-balísticos.

Desde 2001, o governo Bush vem negociando a implementação do projeto com os países europeus ocidentais, além disso, em 2007 Bush propôs expandir o escudo a países do leste europeu. Bilateralmente negociações foram feitas com República Tcheca e Polônia para instalação de radares na primeira e mísseis interceptadores na segunda. Além disso, um passo importante foi a aprovação pelos membros da OTAN da implantação do escudo na Europa em abril de 2007 na reunião de cúpula da organização ocorrida em Bucareste, na Romênia. Entretanto, um grande obstáculo à expansão do projeto é a Rússia que não aceita a instalação de bases, radares e mísseis nos países que outrora fizeram parte da União Soviética. Isto pois, devido à proximidade de seu território e a potencialidade bélica do projeto, a Rússia se sente ameaçada; por sua vez, Washington afirma categoricamente que o objetivo não é cercear a Rússia, mas sim países como o Irã. O impasse está longe de ser resolvido.

Outro esforço na área das iniciativas de não proliferação foi a assinatura de um acordo de cooperação nuclear entre Índia e Estados Unidos, o "*United States-India Nuclear Cooperation*

182 Neste sentido o documento exorta a importância da OTAN aprimorar sua capacidade de atuação em situações de conflito. Para isso em 2004 na Cúpula do G8 os EUA lançaram a "Global Peace Operations Initiative" visando treinar peacekeepers para atuação na África. AO mesmo tempo, os EUA apoiam uma reforma das Nações Unidas a fim de aperfeiçoar sua habilidade em liderar novas missões.

*Approval and Non-proliferation Enhancement Act*¹⁸³. Após mais de três anos de negociação o acordo foi aprovado pelo Legislativo americano entre o final de setembro e começo de outubro de 2008, sendo assinado por Condoleezza Rice e por Pranab Mukherjee, Primeiro Ministro para negócios internacionais da Índia, em 10 de outubro. O acordo refere-se a cooperação bilateral no nível civil entre os dois países e ofereceu à Índia, país que não é signatário do TNP, acesso a tecnologia nuclear civil dos EUA, e em troca, a Índia aceitou abrir sua pesquisa na área civil para inspeções da Agência Internacional de Energia Atômica.

As ameaças aos EUA foram definidas em quatro tipos: tradicionais; representados por Estados que empregavam Forças Armadas convencionais; irregulares, impostas por atores estatais e não estatais, os quais empregam métodos tais como terrorismo, insurgência ou atividade criminosa como pirataria e tráfico de drogas; catastróficos, envolvendo a aquisição, posse e uso de ADM por atores estatais e não estatais e pandemias e desastres naturais; e, *disruptive challenges*, colocados por atores estatais e não estatais que empregam novas tecnologias tais como biotecnologia, operações cibernéticas, e outras.

Tendo em vista o cenário das novas ameaças, o documento reconhecia a necessidade de novos *approaches* para a dissuasão e a defesa. Desta maneira, a dissuasão seria fortalecida pelo desenvolvimento de uma nova tríade, composta por sistemas de combate ofensivos de capacidade convencional e nuclear, sistemas de defesa passivo e ativo, incluindo defesa antimísseis, e infraestrutura para respostas. Assim: “These capabilities will better deter some of the new threats we face, while also bolstering our security commitments to allies” (THE WHITE HOUSE, 2006, p.22). Ao mesmo tempo, o documento enfatizava a preferência por práticas comuns e uso da diplomacia para enfrentar essas ameaças, entretanto, caso fosse necessário, os EUA continuariam atuando de maneira antecipada, mesmo que a incerteza sobre o momento e o local do ataque inimigo permanecesse, demonstrando que a opção por ataques preemptivos seria mantida. Desta forma admite-se que:

When the consequences of an attack with WMD are potentially so devastating, we cannot afford to stand idly by as grave dangers materialize. This is the principle and logic of preemption. The place of preemption in our national security strategy remains the same. We will always proceed deliberately, weighing the consequences of our actions. The reasons for our actions will be clear, the force measured, and the cause just (THE WHITE HOUSE, 2006, p.23).

183 Para conhecer o conteúdo do acordo, acesse seu texto na íntegra em: < http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=110_cong_bills&docid=f:h7081eh.txt.pdf>

Pode-se perceber que neste documento o uso da preempção estava diretamente relacionado a ataques proferidos por armas de destruição em massa. Ainda que ponderasse que as razões, nestes casos, eram claras, a NSS 2006, assim como a 2002, não definia nitidamente as situações passíveis deste tipo de ataque.

Além dos aspectos militares e políticos, o documento enfatizava a questão da interdependência econômica mundial, a economia dos EUA e sua relação com a economia global, o comércio livre e a liberalização dos mercados, os quais eram vistos como precedentes necessários para a manutenção do poder americano e conseqüente garantia da segurança do país. Nesse sentido, esforços foram lançados na OMC, bem como negociações regionais e acordos bilaterais são vistos como fatores que reforçam a segurança econômica do país.

Por fim, o documento estabeleceu que os EUA somente estariam seguros se mantivessem-se engajados internacionalmente, liderando processos e mantendo-se como exemplo de conduta e valores a serem seguidos:

There was a time when two oceans seemed to provide protection from problems in other lands, leaving America to lead by example alone. That time has long since passed. America cannot know peace, security, and prosperity by retreating from the world. America must lead by deed as well as by example. This is how we plan to lead, and this is the legacy we will leave to those who follow (THE WHITE HOUSE, 2006, p. 49)

É possível perceber pelos objetivos e estratégias assinalados que não houve grandes alterações, se comparados ao documento anterior. Parece que os formuladores desta política se preocuparam mais com os termos utilizados e relativizaram conceitos tais como a preempção. Esta NSS mostrou-se condizente com a política externa desenvolvida na segunda gestão, contudo, percebe-se que o governo não foi realmente capaz de transmitir em termos práticos a alteração retórica que passaria a ser mais voltada para alternativas multilaterais e cooperativas. Nota-se que, no segundo governo, Bush passara a aceitar grande parte do programa neoconservador como moldura retórica para seu mandato, acatando e promovendo a universalidade dos valores democráticos, relacionando a segurança doméstica ao comportamento externo e à necessidade da existência de uma comunidade democrática. O problema do segundo governo foi que as políticas adotadas na primeira gestão geraram muita hostilidade ao seu

governo, o que desacreditou seu programa de promoção da democracia que sequer conseguiu ser lançado no segundo governo.

4.5 Considerações finais

Por muito tempo a política de segurança norte-americana se orientou pelo conceito da dissuasão, ou seja, por meio da persuasão de que a ação em termos estratégico-militares contra os Estados Unidos seria inútil devido a sua superioridade militar. Porém, após os atentados de 11 de setembro percebeu-se que a dissuasão falhara e que um conflito chegara ao país sem aviso prévio. A confiabilidade na política de dissuasão caiu e o governo norte-americano percebeu que esta tática não era eficaz contra terroristas (YOST, 2003).

Como as ameaças mudaram de origem e natureza, também se justificaria uma mudança no caráter das represálias a elas. Por isso, o governo americano optou pela ação nomeadamente preemptiva em sua Estratégia de Segurança Nacional de 2002, na qual George Bush depreendeu que o custo de não agir a favor da segurança de seu país.

É fato que, após os ataques de 11 de setembro, o governo e os cidadãos norte-americanos puderam sentir que seu território não era inabalável e que existiam uma cerca de vulnerabilidades que deveriam ser superadas. Por meio da NSS-2002 percebe-se a preocupação com a segurança do povo americano e a hipótese de que não se mediriam esforços para garanti-la, sendo possível, até mesmo, o uso antecipado da força, buscando prevenir outra série de ataques. Ainda assim, é preciso ser crítico a respeito da hipótese do uso precipitado da força, e isso só pode ser aceito desde que represente realmente uma ação de contra-ataque e não uma justificativa banalizada que vise outros interesses.

Nos termos nos quais expõe a NSS de 2002, o que usualmente foi chamado de ação preemptiva pelo governo norte-americano na invasão ao Iraque, pode ser considerado como preventivo, se levado em consideração a estrita conceitualização do termo. Não houve ameaça imediata, o que não justificaria a necessidade do conflito, além disso, a regra da proporcionalidade também não foi respeitada.

Como afirma Mary Ellen O'Connell (2002, p.24), ações que visam combater o terrorismo são legítimas, ainda mais quando o país é diretamente atacado, como no caso dos Estados Unidos. A legislação internacional da autodefesa consentiu e apoiou o uso da força no território

afegão, compreendendo sua ligação com a Al Qaeda, e neste caso, o EUA contou com a sensibilização da opinião pública mundial. Porém, o mesmo não aconteceu no caso da invasão do Iraque, uma vez que se percebe que existiram interesses difusos, não baseados exclusivamente no combate às novas ameaças. Além disso, a preferência pela unilateralidade e o desrespeito às recomendações das Nações Unidas despertou críticas e condenações.

De acordo com Tinsley, membro do Departamento de Defesa americano, é muito precoce afirmar que a estratégia da dissuasão foi, ou será, substituída pela preempção. A guerra denominada preemptiva, mas que como já afirmado, tem na verdade características preventivas, foi evocada apenas uma vez, e seus resultados ainda estão obscuros. Ainda assim, após os atentados terroristas de 2001 ao território americano, não houve nenhum outro ataque territorial de grandes proporções, o que demonstra, coincidentemente ou não, que a estratégia tem repercutido de forma a evitar novos perigos.

Segundo Daalder e Lindsay (2003, p.13-14) a gestão Bush promoveu uma revolução nos moldes da política externa americana. Esta teria seu caráter diferenciador não no estabelecimento de objetivos, mas na questão dos meios utilizados. Esta revolução teria base em dois fatores: o primeiro, pondera que num cenário de ameaças a única maneira de se garantir a segurança dos EUA seria por meio de desconsideração dos constrangimentos impostos por aliados, instituições internacionais e países amigos, maximizando a liberdade de ação norte-americana. Esta idéia corrobora o conceito de excepcionalismo americano, ou seja, os EUA são um país diferenciado e seu poder, ao contrário do de outros países, seria exercido de maneira justa e criteriosa, o que lhe permitiria agir livremente sem que houvesse maiores preocupações. O segundo fator é a crença de que uma América sem amarras, sem restrições, poderia usar sua força para alterar o *status quo* mundial por meio de uma postura proativa e agressiva, a qual só pode ser mantida com a primazia. Isto leva a algumas conseqüências, a preferência pelo unilateralismo, pela preempção como recurso primário e o uso do poder americano em ações de *regime change*.

Contrariamente à proposta de Daalder e Lindsay, não foi observado que tenha havido uma revolução em termos de política externa durante o governo Bush. Com relação ao conteúdo pode-se afirmar que a estratégia desempenhada mantém elementos constantes de todos os períodos anteriores, quais sejam, a questão da expansão da democracia e do livre mercado, a busca pela segurança dos EUA e a consolidação de sua primazia em nível internacional e a opção pelo unilateralismo, quando se trata de questões de defesa e segurança. Houve uma alteração em

termos conjunturais no que diz respeito ao combate às ameaças internacionais, que passou a ser direcionada ao combate ao terrorismo. Nada mais previsível, porquanto o país fora alvo de um grande atentado em 2001, o que favoreceu esta situação. Contudo, a questão do terrorismo já vinha sendo endereçada em governos anteriores, e vale lembrar que o governo Clinton também agiu de maneira unilateral e preventiva ao atacar o Sudão e o Afeganistão em 1998 como resposta aos atentados terroristas provocados pela Al Qaeda na Tanzânia e no Quênia.

Entretanto, pode-se perceber que a guerra contra o terrorismo não teve os ingredientes necessários para tornar esta estratégia um ponto de coesão mundial como desejavam os membros que delinearão a doutrina. Para muitos países essa é uma luta dos EUA e não algo a ser compartilhado e generalizado como sistemática necessária para garantir a paz e a segurança internacional.

Bush foi eleito com uma plataforma de política externa ativa e mais agressiva, se comparada com os governos anteriores, e esta tendência foi mantida durante toda sua gestão. Com altos picos de aprovação no início de seu governo, as políticas adotadas por Bush, e principalmente a forma com que a gestão lidou com a questão das novas ameaças, favoreceram para que, no final do mandato, a situação fosse bastante diferente. As falhas no Iraque e no Afeganistão foram superiores às relativas vitórias militares, a divulgação de imagens que mostravam cenas de tortura nas prisões de Abu Graib e Guantanamo e, por fim, à crise financeira que se instaurou nos últimos anos, que comprometeram a credibilidade e a imagem do governo, o qual passou a ser altamente criticado tanto no nível doméstico quanto no internacional.

V. CONCLUSÕES

No decorrer desta dissertação foi apresentado como a estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos foi delineada no pós-Guerra Fria, momento em que o país consolidava-se como única superpotência mundial. Nesse sentido, buscou-se demonstrar quais características foram mantidas e quais se modificaram, considerando-se os objetivos propostos, a percepção das ameaças e o conteúdo teórico dessas estratégias. Vale ressaltar que o foco foi conferido a estratégia no nível político, ou seja, consideramos a definição presidencial e da equipe de segurança dos termos estratégicos os quais são disponibilizados periodicamente no documento *National Security Strategy*.

Notou-se que não existe uma potência mundial capaz de ameaçar os Estados Unidos se forem considerados os padrões clássicos relativos à definição de amigo e inimigo, entretanto, os desafios que se impõem à segurança do país estão majoritariamente ligados às chamadas novas ameaças, as quais incluem desafios transnacionais, tais como o terrorismo, e os chamados *rogue states*, e conflitos internos, que configuraram a maioria dos eventos bélicos desencadeados durante a década de 1990.

Ao combater essas novas ameaças os EUA passaram a enfrentar, com maior frequência, ameaças difusas e forças irregulares com uso de táticas de guerra assimétrica. Como já demonstrado anteriormente, as novas guerras não são consideradas novas devido a inexistência de precedentes históricos semelhantes, porquanto, o que mudou foi o foco conferido a elas o que as tornou fenômenos globais.

Com o início da Guerra contra o terrorismo na gestão Bush, alguns autores levantaram a hipótese desta ser uma nova guerra, o que pode ser verdadeiro se for considerado que anteriormente nenhuma guerra havia sido proposta em nível global com a finalidade de eliminar esta ameaça. Contudo, deve ser enfatizado que o terrorismo em si tem mantido sua natureza, ou seja, um ato violento, visando influenciar comportamentos através da imposição do terror e do medo. Todavia, observa-se que as evoluções tecnológicas e dos meios de comunicação tornaram a propagação de tais atos amplificada.

O primeiro Presidente norte-americano a encarar um cenário onde a ameaça soviética deixara de existir foi George H. W. Bush e compreende-se que sua política internacional representou um momento de transição, focado tanto em ameaças tradicionais, tais como a questão

da soberania Estatal e dos interesses nacionais, considerados na justificativa para a primeira guerra do Golfo, quanto conflitos típicos aos caracterizados como novas guerras na questão da Somália.

Bush estabeleceu como objetivos de sua estratégia de segurança nacional a contenção e dissuasão de qualquer tipo de agressão aos EUA, a possibilidade de resposta militar em caso de ataques, a promoção da estabilidade internacional por meio de políticas de não proliferação nuclear, a modernização das capacidades bélicas americanas, a promoção de princípios tais como Direitos Humanos, mercados abertos, livre comércio e democracia. A estratégia buscou estabelecer uma nova ordem mundial estável, baseada nos princípios de soberania e auto-determinação. A doutrina defendia, ainda, o engajamento internacional seletivo, tendo como foco áreas tais como Oriente Médio e Europa.

Durante o primeiro governo Clinton percebe-se uma retração em relação aos assuntos de política e segurança internacional. Focado principalmente em aspectos econômicos e em sua plataforma doméstica, a gestão Clinton se mostrou menos propensa a atuar internacionalmente, mesmo quando sua presença parecia indispensável.

Com o estabelecimento da estratégia do alargamento e da expansão no segundo ano de governo, começou a ser delineada uma postura de atividade que seria a marca da política internacional Clinton, estabelecendo, essencialmente, alguns componentes, quais sejam, o fortalecimento, fomento e consolidação da comunidade de democracias de mercado, especialmente em regiões de importância para os EUA; a contenção de agressões promovidas por Estados hostis à democracia e ao livre mercado; e a formação de uma agenda humanitária capaz de promover a democracia e a economia de mercado. As principais ameaças percebidas encontram-se nos fenômenos transnacionais, tais como o terrorismo, o tráfico de drogas, a degradação ambiental, o esgotamento de recursos naturais e as ondas de refugiados que tiveram implicações no âmbito da segurança americana e mundial, ao mesmo tempo em que retomou a questão do relacionamento com potências.

No segundo mandato, o governo Clinton atuou por mais vezes no cenário internacional e o uso da força se tornou mais constante, menos comedido e direcionado a respostas a situações de crise e ameaças aos interesses e objetivos nacionais americanos, seja no combate às armas de destruição em massa, na luta contra o terrorismo internacional ou a instabilidades regionais em áreas chave provocadas por guerras ou provocações de Estados hostis.

Para alcançar seus objetivos os EUA deveriam se manter engajados internacionalmente junto com seus parceiros. Assim, seria reafirmada a postura de primazia dos EUA no cenário internacional, uma vez que a liderança americana é vista como instrumento para a preservação da segurança e prosperidade americana e internacional.

Durante o governo Clinton, pode-se perceber que houve um padrão seguido para o uso do poder armado dos EUA. Esse seria utilizado em questões nas quais houvesse extrema violência em conflitos internos, que necessitariam de intervenções de terceiros para que a estabilidade interna fosse restabelecida. Nesse sentido, os EUA atuariam preferencialmente em congruência com ações das Nações Unidas, atuando como parceiros em operações de paz, principalmente quando o uso do capítulo VII era autorizado. Exemplos são as atuações na Somália (1993-1995), Bósnia (199-2004), Haiti (1994-2000) e Ruanda (1994).

Outra iniciativa foi a questão do Iraque e a defesa dos interesses americanos no Oriente Médio, colocando a região novamente como foco do engajamento seletivo dos EUA. O Iraque foi alvo de diversos ataques militares que se justificaram pela ameaça imposta pelo expansionismo e desrespeito a resoluções aprovadas pelo Conselho de Segurança.

A última ocasião de uso da força refere-se à resposta proferida contra ataques terroristas desencadeados contra os EUA fora ou dentro de seu território. As ações agregaram componentes coletivos, contudo, o unilateralismo foi ressaltado como instrumento necessário à proteção do território e dos cidadãos norte-americanos, conforme ocorreram nos bombardeios ao Afeganistão e Sudão, como represália a ataques anteriores aos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, percebe-se que já existia a justificativa de atacar alvos terroristas com a intenção de evitar que estes desempenhassem atentados contra os EUA, fator que seria mais explorado durante o governo George W. Bush.

A política externa do governo Bush demonstrou, sobretudo no primeiro governo, que seria mais agressiva do que os governos que lhe antecederam no pós-Guerra Fria. Esta posição foi confirmada após os atentados de 11 de setembro de 2001, que requeriram uma postura combativa e enérgica com relação ao terrorismo e aos Estados que lhes forneceram apoio, bem como foco à proliferação de armas de destruição em massa, vista como grande ameaça se acessada por terroristas.

A doutrina Bush compreendeu que as estratégias da contenção e da dissuasão não eram suficientes para evitar o terrorismo, bem como a possibilidade da produção e uso de armas de

destruição em massa por estes grupos e, para tanto, novas medidas deveriam ser acrescentadas buscando proteger os cidadãos norte-americanos e os países aliados aos Estados Unidos. Dentre elas, as ações preemptivas, as quais, em antecipação a uma ameaça eminente possibilitam um ataque que evitaria danos provocados pela ameaça percebida.

Deve-se enfatizar que o governo Bush não fazia diferenciação entre os conceitos de preempção e prevenção, pontuando que a linha tênue que separa os conceitos é muito difícil de ser localizada quando se leva em conta atos terroristas, uma vez que a iminência de um ataque pode ser um conceito relativo e ao mesmo tempo impossível de prever de maneira exata, defendendo a expansão do conceito. Entretanto, se considerarmos as características definidoras, pode-se afirmar que as ações desempenhadas pelo governo refletiram uma postura preventiva na medida em que não se comprovou que o Iraque realmente representava uma ameaça à segurança nacional dos EUA.

Além disso, o governo prezava por ações multilaterais no que ficou conhecido como multilateralismo à la carte, bem como compreendia que a expansão da democracia, do livre mercado e da liberdade constituíam o único caminho para a consolidação da paz em nível internacional.

Durante o governo Bush, duas guerras foram lançadas: a operação *Enduring Freedom* no Afeganistão e *Iraq Freedom* no Iraque. Ambas foram compreendidas como bem sucedidas, tendo em vista seus objetivos militares, mas fracassos sociais e políticos devido à incapacidade dos EUA e aliados estabelecerem e cumprirem um real projeto de pós-conflito e reconstrução. Pode-se observar que a tendência à primazia dominava a agenda de política internacional desta gestão, assim como os preceitos de unilateralismo e excepcionalismo, que contribuíram para o aumento de um sentimento anti-americano em nível internacional.

Tendo em vista os três governos abordados, percebe-se que existem características que são constantes nas estratégias de segurança nacional, sejam republicanas ou democratas. A valorização e expansão do ideário americano de democracia, liberdade e economia livre são preceitos basilares e tradicionais da política internacional americana e tornaram-se ainda mais presentes com a consolidação de seu poder. Do mesmo modo, ambos os governos, em graus variados, compreendem os EUA como potência preponderante do sistema internacional. Semelhanças também são encontradas no interesse em proteger aliados e agir a favor da estabilidade regional em áreas de interesse, especialmente na Europa e no Oriente Médio.

Em termos materiais, apesar dos Estados Unidos proporem a defesa da democracia, da liberdade e do livre mercado como requisitos constitutivos da estabilidade mundial, por diversas vezes o país tem atuado de maneira contraditória ao que retoricamente apóia, seja em sua opção de intervir ou não em conflitos internos, tais como a atividade mínima referente ao conflito em Ruanda durante o governo Clinton o qual não recebeu a prioridade que merecia, seja em sua conduta na guerra, muitas vezes questionável, tais como a postura relativa aos prisioneiros de guerra em Guantanamo ou Abu Graib, seja na restrição dos direitos civis em nível doméstico com o Ato Patriota, ambos durante o governo Bush II, o que impõe um paradoxo complexo entre os níveis de planejamento e ação.

Com referência à percepção e ao enfrentamento das ameaças, é possível notar que a partir dos anos 1990 as ameaças não estatais, tais como o terrorismo, seriam prioridades na agenda de segurança. Contudo, ações militares tradicionais não seriam descartadas, majoritariamente contra países hostis que pudessem produzir armas de destruição em massa ou dar suporte a grupos terroristas.

Com o fim da Guerra Fria os esforços em segurança internacional dos Estados Unidos dirigem-se enfaticamente para o combate do que se conceituou como novas ameaças, ou seja, ameaças não mais compreendidas apenas no conflito tradicional entre Estados, mas sim, naqueles que perpassam seus limites. O combate às ameaças transnacionais, e dentre elas o terrorismo em especial, tornou-se mais relevante, sendo que o combate ao terrorismo já se mostrava como foco da segurança no segundo governo Clinton e, generalizadamente em toda a gestão Bush. É importante ressaltar que em decorrência da conjuntura interna e internacional após os atentados de 11 de setembro de 2001, a importância conferida à luta contra o terrorismo tomou dimensões extraordinárias, de tal forma que nas NSSs após os atentados era difícil encontrar menção ou estratégias voltadas para qualquer outro tipo de ameaça que não tivesse algum vínculo com o terrorismo.

Nesse sentido, ao contrário das administrações anteriores, a primeira gestão Bush conferiu menor ênfase a diplomacia, ao multilateralismo e à valorização de organismos internacionais tais como a ONU na manutenção da ordem internacional. A administração Bush também foi a primeira em relativizar a estratégia da dissuasão, desqualificando-a para tratar do terrorismo. A equipe de segurança nacional de Bush enfatizou que o Iraque não seria dissuasível, devido a seu histórico de agressões e possível posse de armas de destruição em massa, posição está vista como

questionável na medida em que o Iraque certamente não teria condições de atacar seus vizinhos, e muito menos os Estados Unidos ou a Europa, o que não o constituiria como uma ameaça à segurança internacional de fato.

Em termos de posição preponderante em política internacional, todos os governos do pós Guerra Fria prezavam pela liderança dos EUA e a garantia de sua posição no sistema internacional, contudo, foi no governo Bush que as tendências da primazia ficaram mais evidentes.

Em toda vida política dos Estados existem continuidades e rupturas. No caso dos EUA, observa-se que estes definem suas prioridades estratégicas considerando a conjuntura doméstica e internacional, porém em termos de princípios guiadores da política externa, percebe-se que ela tem se mantido.

VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBRIGHT, Madeleine K. **Address to the American Legion Convention**. New Orleans: Sept. 09, 1998. Disponível em <http://avalon.law.yale.edu/20th_century/t_0025.asp> Acesso em 21 mai. 2009.

_____. Building a Consensus on International Peace-keeping. Statement before the Senate Foreign Relations Committee. Washington, DC: October 20, 1993. US: **Department Of State Dispatch**, v. 4, n. 46, november 15, 1993.

_____. Use of Force in a Post-Cold War World. Address at the National War College, National Defense University, Fort McNair. Washington, DC: September 23, 1993. US: **Department of State Dispatch**, v. 4, n. 39, september 27, 1993.

_____. The testing of american foreign policy. **Foreign Affairs**. v. 77, n. 6 November/December 1998.

_____. Use of force in a post-Cold War world. US: **Department of State Dispatch**, Sept. 27, 1993.

ALBUQUERQUE, José A. G. Bill Clinton: um Presidente para que século? **Política Externa**, v.1, n.4, março/abril/maio, 1993.

ALMEIDA, João Marques de. **Os neoconservadores e a Pax americana**. Lisboa: Instituto Português de Relações Internacionais, 2004. Disponível em <<http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?Idi=5&ida=33>> Acesso em 10 jun. 2007.

ARENDDT, Anthony Clark. International Law and the preemptive use of military force. **The Washington Quaterly**, Primavera de 2003. Disponível em <http://www.twq.com/03spring/docs/03spring_arend.pdf> Acesso em: 08 jun. 2007

ARMISTEAD, Leigh. **Information Operations: warfare and the hard reality of soft power**. Dulles: Brassey's Inc, 2004.

ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as nações**. Brasília: Universidade de Brasília, 2003.

_____. O que é uma teoria das relações internacionais. In: BRAILLARD, Philippe. **Teorias das Relações Internacionais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

ART, Robert J. Geopolitics Updated: the Strategy of Selective Engagement. **International Security**, v. 23, n. 3, Winter, 1998-1999.

AYERBE, Luis F. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia**. São Paulo: UNESP, 2002.

_____. The summits of the Americas: Continuities and changes in the Hemispheric agenda of

William Clinton and George W. Bush. In: PREVOST, Gary; CAMPOS, Carlos O. **The Bush doctrine and Latin America**. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

BACEVICH, Andrew J. The realist persuasion. Boston: **The Boston Globe**, 06 nov. 2005. Disponível em <http://www.boston.com/news/globe/ideas/articles/2005/11/06/the_realist_persuasion/> Acesso em 10 ago. 2007.

BEAUFRE, A., Gral. Dissuasão e Industrialização. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano XIV, n. 53-24, março-junho de 1971.

_____. **Disuasión y estrategia**, Buenos Aires: Pleamar, 1980.

BEERS, Rand. **Plan Colombia: The Road Ahead**. Testimony Before the Criminal Justice, Drug Policy, and Human Resources Subcommittee of the House Government Reform Committee. Washington, DC.: March 2, 2001. Disponível em <http://2001-2009.state.gov/p/inl/rls/rm/jan_apr/1080.htm> Acesso em 10 fev. 2009.

BERGER, Samuel R. A foreign policy for the global age. **Foreign Affairs**. November/ December 2000.

BERNTON, Hal; CARTER, Mike, HEATH, David; NEFF, James. The terrorist within: the story behind one man's holy war against America. **The Seattle Times**. Disponível em <<http://seattletimes.nwsourc.com/news/nation-world/terroristwithin/>> Acesso em 10 fev. 2009.

BOLTON, John R. **The New World After Iraq: The Continuing Threat of Weapons of Mass Destruction**, Remarks to the Bruges Group, London: United Kingdom, October 30, 2003. Disponível em <http://www.acronym.org.uk/docs/0310/doc18.htm>

BOWMAN, Steve R. Bosnia: **U.S. Military Operations**. Washington: The Library of Congress. julho 2003. Disponível em <<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/crs/ib93056.pdf>>

BOYD, Charles G. Making peace with the guilty. **Foreign Affairs**, v. 74, n.5, Sept/Oct 1995.

BRINKLEY, Douglas. Democratic enlargement: the Clinton doctrine. **Foreign Policy**, n. 106, spring, 1997.

BRZEZINSKI, Zbigniew. Selective Global Commitment. **Foreign Affairs**, v. 70, n. 4, Fall 1991.

_____. **The choice: global domination or global leadership**. New York: Basic Books, 2004.

BRZEZINSKI, Zbigniew; SCOWCROFT, Brent; MURPHY, Richard. Differentiated Containment. **Foreign Affairs**, maio/junho, 1997.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**. Brasília: Universidade de Brasília, 2003.

BUSH, George H. W. **Address to the 46th Session of the United Nations General Assembly in New York**. 23/09/1991. Disponível em <<http://bushlibrary.tamu.edu/research/>>

public_papers.php?id=3415&year=1991&month=9> Acesso em 10 abr. 2009.

_____. **Remarks Accepting the Presidential Nomination at the Republican National Convention in Houston.** 20/08/1992. Disponível em <http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=4694&year=1992&month=8> Acesso em 10 abr. 2009.

_____. America's Role in the World. US: **department of state dispatch**, v. 4, n. 2, 11 Jan. 1993. Disponível em <<http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/dispatch/1993/html/Dispatchv4no02.html>> Acesso em 10 out. 2008.

BUSH, George W. **2005 State of the union address.** Washington: 02 fev. 2005. Disponível em <<http://www.americanrhetoric.com/speeches/stateoftheunion2005.htm>>. Acesso em 10 jun. 2009.

_____. **A Distinctly American Internationalism.** Ronald Reagan Presidential Library, Simi Valley, California, November 19, 1999. Disponível em <<http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/bush/wspeech.htm>>. Acesso em 10 jun. 2009.

_____. **Inaugural Address.** Washington, DC: January 20, 2001. Disponível em <<http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/01.20.01.html>>. Acesso em 10 out. 2007.

_____. **Mission Accomplished.** San Diego-CA, 01, maio 2003. Disponível em: <http://uspolitics.about.com/od/wariniraq/a/bush_2003may.htm>. Acesso em 10 jun. 2009.

_____. **Nomination Acceptance Address.** Philadelphia: Thursday, August 3, 2000. Disponível em <<http://www.4president.org/speeches/bushcheney2000convention.htm>>. Acesso em 10 jun. 2009.

_____. **Remarks by the president to student and faculty at National Defense University.** Washington, 01 de maio de 2001. Disponível em <<http://www.johnstonsarchive.net/nuclear/presidentnmd.html>>. Acesso em 10 de abril de 2009.

_____. **Second Inaugural Address of George W. Bush.** Washington: 20 jan. 2005. Disponível em <http://avalon.law.yale.edu/21st_century/gbush2.asp>

_____. **September 11, 2001: Attack on America.** Address to a Joint Session of Congress and the American People. Washington: Sept. 20, 2001. Disponível em <http://avalon.law.yale.edu/sept11/president_025.asp>. Acesso em 12 jun. 2009.

_____. **The President's State of the Union Address.** Washington: 29/01/2002. Disponível em <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/2001_29-11.html>. Acesso em 10 jun. 2009.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: A New Framework for Analysis.** London: Lynne Rienner, 1998.

_____. **The United States and the great powers**. Malden: Polity press, 2004.

BYMAN, Daniel L; WAXMAN, Matthew C. **Confronting Iraq**: U.S. policy and the use of force since the Gulf War. Santa Monica: Rand National Defense Research Institute, 2000.

CARNEY, James; DICKERSON, John F. **Inside the war room**. Time: New York: 31 dec. 2001. Disponível em <<http://www.time.com/time/printout/0,8816,1001573,00.html>>. Acesso em 09 jun. 2009.

CARPENTER, Ted Galen. The New World Disorder, **Foreign Policy**, 84, Fall, 1991.

CBS NEWS. **US strikes in Somalia reportedly kill 31**. Jan. 09, 2007. Disponível em <<http://www.cbsnews.com/stories/2007/01/08/world/main2335451.shtml?tag=contentMain;contentBody>>. Acesso em 10 jun. 2009.

CHOMSKY, Noam. Rogue States. **Z Magazine**, April 1998. Disponível em <<http://www.chomsky.info/articles/199804--.htm>>. Acesso em 09 jun. 2009.

CHRISTOPHER, W. America's Leadership America's Opportunity. **Foreign Policy**, n. 98, spring, 1995.

_____. American foreign policy strategic priorities. U.S. **Department of State Dispatch**, v. 4. n. 47, November 22, 1993.

_____. Building Peace in the Middle East. Address at Columbia University, co-sponsored by the Council on Foreign Relations. New York: September 20, 1993. **US Department of State Dispatch** volume 4, n. 39, September, 27, 1993.

_____. Strengthening the Atlantic Alliance Through a Partnership for Peace. Remarks at the intervention at the North Atlantic Council Ministerial Meeting, NATO Headquarters. Brussels, Belgium: December 2, 1993. **US Department of State Dispatch** v. 4, n. 50, december 13, 1993.

CLARKE, Jonathan. Instinct for the capillary: the Clinton administration's foreign policy "successes". The Cato Institute. **Foreign Policy Briefing**, n. 40, april, 05, 1995.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **Da Guerra**. Maria Teresa Ramos (trad.). São Paulo: Martins Fontes, 1996.

CLINTON, William J. Confronting the Challenges of a Broader World. Address to the UN General Assembly, New York: September 27, 1993. **US Department of State Dispatch**, v.4, n. 39, September, 27, 1993.

_____. Remarks Honoring Genocide Survivors in Kigali, Rwanda. March 25, 1998. **Weekly Compilation of Presidential Documents**, v. 34, n. 13, Monday, March 30, 1998. Disponível em <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-1998-03-30/html/WCPD-1998-03-30-Pg495.htm>>. Acesso em 10 jun. 2009.

_____. **Second Inaugural Address.** Washington: 20 jan. 1997. Disponível em <www.americanpresidents.org/inaugural/41a.asp>. Acesso em 08 jun. 2009.

COHEN, William S. **NATO military operations against the Republic of Yugoslavia.** House Armed Services Committee, 15 April 1999. Disponível em <http://www.globalsecurity.org/military/library/congress/1999_hr/99-04-15cohen.htm>. Acesso em 10 jun. 2009.

_____. **Report of the quadrennial defense review.** Joint Force Quarterly, n. 16, Summer 1997. Disponível em <http://www.dtic.mil/doctrine/jel/jfq_pubs/0516pgs.pdf>. Acesso em 09 jun. 2009.

_____. We are ready to act again. **The Washington Post**, 23 ago. 1998, p. C01. Disponível em <http://www.defenselink.mil/other_info/ready_to_act.html>. Acesso em 12 jun. 2009.

CONETTA, Carl. **Strange Victory:** A critical appraisal of Operation Enduring Freedom and the Afghanistan war. Project on Defense Alternatives Research Monograph #6, 30/01/2002. Disponível em <<http://www.comw.org/pda/0201strangevic.html#1.1.1>>. Acesso em 12 jun. 2009.

CONRY, Barbara. America's misguided policy of dual containment in the Persian Gulf. **Cato Foreign Policy Briefing** No. 33, 10 nov. 1994. Disponível em <<http://www.cato.org/pubs/fpbriefs/fpb-033.html>>. Acesso em 10 jun. 2009.

CORREIA, Pedro de Pezarat. **Império mundial e ações preventivas.** Disponível em: <<http://resistir.info/serpa/comunicacoes/comunicacoes.html>> Acesso em: 8 set. 2006.

COX, M. **US foreign policy after the Cold War:** superpower without a mission. London: Chatam House Papers/Pinter, 1996.

CREVELD, Martin Van. **The Transformation of War:** The Most Radical Reinterpretation of Armed Conflict Since Clausewitz. New York: The Free Press, 1991.

CRONIN, Audrey Kurth. Behind the curve: Globalization and international terrorism. **International Security**, vol. 27, n° 3, Winter 2002/03.

DAALDER, Ivo H.; LINDSAY, James M.; STEINBERG, James B. The Bush National Security Strategy: An Evaluation. **The brookings Institution Policy Brief**, n. 109, out. 2002.

DAALDER, Ivo H.; LINDSAY, James M.; **America Unbound:** the Bush revolution. In: Foreign Policy. Washington: Brookings Institution Press, 2003.

DALE, Helle C. **NATO in Afghanistan:** A test case for future missions. The Heritage Foundation, Dec. 06, 2006. Disponível em <<http://www.heritage.org/research/europe/bg1985.cfm>>. Acesso em 10 jun. 2009.

DEIBEL, Terry L. Bush's foreign policy: mastery and inaction. **Foreign Policy**, n. 84, fall, 1991. Disponível em: <<http://www.foreignpolicy.com/Ning/archive/archive/084/BUSHSFOREIGNPOLICY.PDF>> Acesso em 20 set. 2008.

DERRIDA, Jacques. A razão do mais forte. **Le monde diplomatique**, jan. 2003. Disponível em <<http://diplo.uol.com.br/imprima527>>

DEYOUNG, Karen. US strike in Somalia targets Al Qaeda figure. **The Washington Post**, Jan.09, 2007. Disponível em <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/01/08/AR2007010801635.html>>. Acesso em 10 jun. 2009.

DOBBINS, James F. Haiti: A Case Study in Post-Cold War Peacekeeping. Remarks at the ISD Conference on Diplomacy and the Use of Force. September 21, 1995. In: **ISD Reports Charting the "hows" of Foreign Policy**. v. II, n. I. Disponível em <http://isd.georgetown.edu/ISDreport_Haiti_Dobbins.pdf>. Acesso em 10 jun. 2009.

DONNELLY, T. (Org.). **Rebuilding America's Defenses: Strategy, Forces and Resources For a New Century**. A Report of The Project for the New American Century. September 2000. p. 90. Disponível em <<http://www.projectforanew.org>> Acesso em 15 Set. 2003.

_____. The underpinnings of the Bush Doctrine. **American Enterprise Institute for Public Policy Research**. 01 Fev. 2003

DONNELLY, T.; SERCHUK, Vance. **Unrealistic realism**. American Enterprise Institute for Public Policy Research: Jul. 2004. Disponível em <http://www.aei.org/publications/pubID.20875/pub_detail.asp> Acesso em 10 ago. 2007.

DREW, Nelson S. **From Berlin to Bosnia: transatlantic Security in Transition**. McNair Paper 35. Washington, D.C.: National Defense University Press, jan. 1995. Disponível em: <<http://www.ndu.edu/inss/McNair/mcnair35/m035cont.html>> Acesso em 20 set. 2008

DUMBRELL, John. America in the 1990s: searching for purpose. In: COX, Michael; STOKES, Doug. **US Foreign policy**. New York: Oxford University Press, 2008.

EAGLEBURGER, Lawrence. Charting the Course: US Foreign Policy in a Time of Transition. US Department of State Dispatch, v. 4, n. 2. **The bureau of public affairs**. January 11, 1993. Disponível em <<http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/dispatch/1993/html/Dispatchv4no02.html>>. Acesso em 20 set. 2008.

FALK, R. The new Bush Doctrine. **The Nation**, v. 275, n.3. July, 2002.

FISHER, Beth A. Military power and US foreign policy. In: COX, Michael; STOKES, Doug. **US Foreign policy**. New York: Oxford University Press, 2008.

FISK, Robert. Public enemy nº 1 - a title he always wanted. **The independent**. London: 22 de agosto de 1998. Disponível em <<http://www.independent.co.uk/news/public-enemy-no-1--a-title-he-always-wanted-1173134.html>> Acesso em 15 mai. 2009.

FREEDMAN, Lawrence. International Security: Changing Targets. **Foreign Policy**. n. 110, Spring 1998.

_____. Prevention, not pre-emption. **The Washington Quarterly**, v. 26, Number 2, Spring 2003.

_____. The Gulf war and the new world order. **Survival**, v.33, n.3, May/June 1991.

FRUM, David. Think again: Bush's Legacy. **Foreign Policy**, Sept./Oct. 2008.

FUKUYAMA, Francis. The end of history? **The National Interest**, Summer 1989. Disponível em <<http://www.wesjones.com/eoh.htm>>. Acesso em 30 jun. 2007.

_____. **O dilema Americano: Democracia, poder e o legado do neoconservadorismo**. São Paulo: Rocco, 2006

_____. A grand strategy of transformation. **Foreign Policy**, Novembro/Dezembro, 2002. Disponível em <<http://www.foreignpolicy.com/Ning/archive/archive/133/gaddis.pdf>>. Acesso em 10 jun. 2009.

_____. Ending Tyranny: The past and future of an idea. **The American interest**, September - October 2008. Disponível em <<http://www.the-american-interest.com/article.cfm? piece=459>>

_____. Grand Strategy in the **Second Term. Foreign Affairs**. January/February 2005.

_____. **História da Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006.

_____. **Strategies of containment: A critical appraisal of postwar American National Security Policy**. Nova Iorque: Oxford University Press, 1982.

_____. **Surprise, security and the american experience**. Cambridge: Harvard University Press, 2005.

_____. Torward a post-Cold War world. **Foreign Affairs**, v. 70, n. 2, Spring 1991.

GHOLZ, Eugene; PRESS, Daryl G.; SAPOLSKY, Harvey M. Come Home, America: the strategy of Restraint in the face of temptation. **International Security**, v. 21, n.4, Spring, 1997.

GLOBAL SECURITY. **US Military Operations**. Disponível em <<http://www.globalsecurity.org/military/ops/index.html>>. Acesso em 10 jun. 2009.

GOODNIGHT, Thomas G. **Strategic doctrine, public debate and the terror war**. Ridgway Center for International Security Studies, University of Pittsburgh, 2006. Disponível em: <http://www.ridgway.pitt.edu/working_papers/hittingfirst/Goodnight%20formatted%20final.pdf> Acesso em 12 jul.2007.

GORE, Albert A. **Remarks as prepared for delivery by Vice President Al Gore**. International Press Institute, Boston, April 30, 2000. Disponível em <<http://www.acronym.org.uk/dd/dd46/46gore.htm>>. Acesso em 09 jun. 2009.

GRAY, Colin S. How has war changed since the end of the cold war? **Parameters**, Spring 2005. Disponível em: <http://www.dni.gov/nic/PDF_GIF_2020_Support/2004_05_25_papers/war_changed.pdf>. Acesso em 10 set. 2008.

_____. **Irregular enemies and the essence of strategy: can the American way of war adapt?** Carlisle: Strategic Studies Institute of the U.S. Army War College, Março de 2006. Disponível em <www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/pub650.pdf>. Acesso em 20 set. 2008.

GROSSMAN, Marc. **US Support for plan Colombia**. Remarks to the Press. Bogota, Colômbia: August 31, 2001. Disponível em <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/rm/2001/august/4798.htm>> Acesso em 10 fev. 2009.

GUIMARÃES, C.. A Política Externa dos Estados Unidos: da primazia ao extremismo. **Revista de Estudos Avançados**, n.46. 2002. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/ea/v16n46/v16n46a05.pdf>. Acesso em 10 set. 2008.

GUNARATNA, Rohan. **Inside Al Qaeda**: Global network of terror. New York: Columbia University Press, 2002.

HAAS, Richard N. Fatal Distraction: Bill Clinton's foreign policy. **Foreign policy**, n.108, autumn, 1997.

_____. Fatal Distraction: Bill Clinton's foreign policy. **Foreign Policy**, 108 Fall 1997. Disponível em: <http://www.foreignpolicy.com/users/login.php?story_id=1578&URL=http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=1578> Acesso em 10 set. 2008.

_____. **The reluctant sheriff**: The United States after the Cold War. New York : Council on Foreign Relations, 1997.

_____. What to do with american primacy. **Foreign Affairs**. v.78, n.5 September/October 1999.

_____. The age of nonpolarity: What will follow US dominance? **Foreign Affairs**, May/June 2008.

HASLAM, John. **A necessidade é a maior virtude**: o pensamento realista nas relações internacionais desde Maquiavel. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

HEER, W. Eric. **Operation vigilant warrior**: Conventional deterrence, theory, doctrine, and practice. School of Advanced Airpower Studies. Alabama: 1996. Disponível em <<http://www.fas.org/man/eprint/herr.htm>>. Acesso em 10 jun. 2009.

HENDRICKSON, David C. The recovery of internationalism. **Foreign Affairs**. v.73, n. 5, September/October 1994.

_____. The renovation of American foreign policy. **Foreign Affairs**. v.71, n. 02, Spring 1992.

HERSPRING, Dale Roy; RUTLAND, Peter. Putin and Russian foreign policy. In: HERSPRING, Dale Roy. **Putin's Russia: past imperfect, future uncertain**. New York: M.E. Sharpe, 2004.

HEWITT, Joseph J; WILKENFELD, Jonathan; GURR, Robert Ted. **Peace and conflict** 2008. Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland, US, 2008. Disponível em <http://www.cidcm.umd.edu/pc/executive_summary/pc_es_20070613.pdf>. Acesso em 10 jun. 2009.

HIRSH, M. Bush and the World. **Foreign Affairs**. v.81, n.5. September/October 2002.

HOFFMAN, Stanley. In defense of mother Teresa – morality in foreign policy. **Foreign Affairs**, v.75., n.2, March/April 1996.

HOLSTI, Kalevi J. **The state, war, and the state of war**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Liberia**: Briefing to the 60th session of the UN Commission on Human Rights. Jan. 2004. Disponível em <<http://www.hrw.org/legacy/english/docs/2004/01/29/liberi7246.htm>>. Acesso em 10 jun. 2009.

_____. **Back to the brink**. War crimes by liberian government and rebels: A call for greater international attention to Liberia and the Sub region. Maio 2002. Disponível em <<http://www.hrw.org/legacy/reports/2002/liberia/>>. Acesso em 10 jun. 2009.

HUNTER, Robert E. Starting at zero: US foreign policy for the 1990s. **The Washington Quaterly**, Winter 1992.

HUNTINGTON, Samuel P. The clash of civilizations? **Foreign Affairs**, v.72, n.3, summer 1993.

_____. The erosion of american national interest. **Foreign Affairs**, Setembro/Outubro 1997.

_____. The lonely superpower. **Foreign Affairs**, v.78, March/April 1999. Disponível em: <<http://www.bilkent.edu.tr/~nsatana/Readings/Huntington.pdf>> Acesso em 10 set. 2008.

_____. Why international primacy matters. **International Security**, v. 17, n. 4, spring, 1993.

HYLAND, William G. **Clinton's world: remaking american policy**. Praeger Publishers, Westport-CT: 1999.

IKENBERRY, John, G. The Myth of Post-Cold War Chaos. **Foreign Affairs**, v. 75, Maio/ Junho 1996. Disponível em: <http://vnweb.hwwilsonweb.com/hww/results/results_single_fulltext.jhtml> Acesso em 10 set. 2008.

INDYK, Martin, et al. Symposium on Dual Containment: US Policy Toward Iran and Iraq. **Middle East Policy**, v. III, n. 1, p. 1.

JAGUARIBE, Hélio. A nova ordem mundial. **Revista Política Externa**. V. 1. n. 1, jun. 1992. Disponível em <<http://www.politicaexterna.com.br/artjun292.htm>> Acesso em 10 set. 2008.

JERVIS, ROBERT. Understanding the Bush doctrine. **Political Science Quarterly**, v. 118, n. 3, Fall, 2003.

JOFFE, J. Bismarck or Britain? Toward an American Grand Strategy After Bipolarity. **International Security**, v. 19, n. 4, Spring 1995.

JONES, James L. **Statement of General James L. Jones, USMC Commander United States European Command before the Senate Foreign Relations Committee**. Washington: Senate Foreign Relations Committee, Sept. 28, 2005

KAGAN, Robert, KRISTOL, Willian. Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy. **Foreign Affairs**, July/August 1996.

KAGAN, Robert. A Higher Realism. **The Washington Post**: Washington, 23 jan. 2005, p.B7. Disponível em: <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A27822-2005Jan21.html>> Acesso em 10 jan. 2008.

_____. **Do Paraíso e do Poder**: Os Estados Unidos e a Europa na nova ordem mundial. Rio de Janeiro: Rocco. 2003.

_____. **Neocoon Nation**: Neoconservatism, c. 1776. World Affairs. Washington: 2008. Disponível em <<http://www.worldaffairsjournal.org/2008%20-%20Spring/full-neocon.html>>. Acesso em 10 jun. 2009.

KAGAN, Robert. Power and Weakness. **Policy Review**. June-July, 2002, p. 3-26.

_____. The Benevolent Empire. **Foreign Policy**, n. 111, Summer, 1998. p. 24-35.

_____. The September 12 Paradigm: America, the World, and George W. Bush. **Foreign Affairs**, Sept./Oct. 2008. Disponível em <<http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=20412&prog=zgp&proj=zdrl,zusr>>. Acesso em 10 jun. 2009.

_____. (ed.) **Global Insecurity**: restructuring the global military sector. London: Pinter, 2000.

_____. **Globalization**: Good or Bad? LSE, Oct. 11, 2000. Disponível em: <<http://globaldimensions.net/articles/debate/kaldortext.html>> Acesso em 10 set. 2008.

KALDOR, Mary. **New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era**. Stanford: Stanford University Press, 1999.

KEENAN, George F. On American Principles. **Foreign Affairs**. March/April, 1995, p. 116-126.

KELLY, James A. **The Future of U.S.-China Relations**. Testimony before the Senate Foreign Relations Committee, Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs. Washington, DC: May 1, 2001

KENNEDY, Paul. **Ascensão e queda das grandes potências**. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

KINGMAN DAILY MINER. **U.S. military goal: Keep Saddam Hussein in a box**. 10 set. 1996, p.5. Disponível em <<http://news.google.com/newspapers?nid=932&dat=19960910&id=O3kNAAAIBAJ&sjid=tlMDAAAIBAJ&pg=6718,2705012>>

KISSINGER, Henry A. **US and pre-emptive war**. Princeton Press, 7 abril 2007. Disponível em <http://www.wws.princeton.edu/ppns/conferences/reports/Kissinger_oped.pdf> Acesso em 10 jun. 2007.

_____. **A Diplomacia das grandes potências**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves S.A., 2001.

_____. **Does America Need a Foreign Policy?** Nova York: Simon & Schuster. 2001.

_____. **Our Intervention in Iraq**. The Washington Post, Washington, 12 ago. 2002.

_____. Reflections on Containment. **Foreign Affairs**.v.73, n.3 May/June 1994.

KOERNER, Andrei; MEZAROBBA, Glenda. A Guerra contra o terror e a agenda dos direitos humanos sob à ótica das ONGs internacionais de promoção dos direitos humanos. ISA-ABRI Joint International Meeting, Pontifical Catholic University, Rio de Janeiro, Brasil. Disponível em <http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/3/8/1/3/8/pages381389/p381389-1.php>. Acesso em 01 ago. 2009.

KRASNER, Steve. **Transformational Diplomacy**. Peter G. Peterson Conference Center. Institute for International Economics. Washington: 20 jan. 2006. Disponível em: <www.cgdev.org/doc/event%20docs/Krasner%20Transcript.pdf>. Acesso em 10 jun. 2009.

KRAUTHAMMER, C. The Bush Doctrine. **Time**. v. 157, n. 9, March 2001.

_____. The unipolar moment revisited. **The national interest**. v. 70, Winter 2002/03. Disponível em: <<http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/krauthammer.pdf>> Acesso em 01 ago. 2008.

_____. The unipolar moment. **Foreign Affairs**. v. 70, n.1, 1991.

KRETCHIK, Walter E; BAUMANN, Robert F.; FISHEL, John T. **Intervasion, intervention, "intervasion"**: a concise history of the U.S. Army in Operation Uphold Democracy. Fort Leavenworth, Kansas: U.S. Army Command and General Staff College Press, 1998.

KRISTOL, I. **A Post-Wilsonian Foreign Policy**. August 2, 1996. Disponível em <http://www.aei.org/publications/pubID.17311/pub_detail.asp>. Acesso em 10 Ago. 2003.

_____. The neoconservative persuasion. **The Weekly Standard**, 25 ago. 2003. Disponível em: <<http://www.weeklystandard.com/Content/Public/Articles/000/000/003/000tzmlw.asp>> Acesso em 15 jul. 2007.

KUGLER, Richard L. **Toward a dangerous world**: U.S. National Security Strategy for the coming turbulence. Santa Monica: RAND, 1995.

KUPCHAN, Charles A. After Pax Americana: Benign Power, Regional Integration, and the Sources of Stable Multipolarity. **International Security**, v. 23, n. 3, 1998.

_____. **The end of the american era**: U.S. foreign policy and the geopolitics of the twenty first Century. New York: Knopf, 2002.

KUPCHAN, Charles A.; KUPCHAN, Clifford A. Concerns, collective security, and the future of Europe. In: BROWN, Michael E. et al (ed.). **America's strategic choices**. Cambridge, Massachusetts: The Mit Press, 1991.

LA MAISONNEUVE, E. de. **La metamorfosis de la violencia**: Ensaio sobre la guerra moderna. Br.As., Grupo editor latinoamericano, 1998.

LACINA, Bethany Ann; GLEDITSCH, Nils Petter. Monitoring Trends in Global Combat: A New Dataset of Battle Deaths. **European Journal of Population**, 2005, pp. 145–165. Disponível em: <<http://www.prio.no/CSCW/Research-and-Publications/Publication/?oid=59742>> Acesso em 10 abr. 2008.

LAKE, A. Confronting backlash states. **Foreign Affairs**, v. 73, n.2, March/April 1994. p. 45-55.

_____. Confronting Backlash States. **Foreign Affairs**. March/April 1994.

_____. From Containment to Enlargement. Address at the School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University. Washington, DC: September 21, 1993. **US Department of State Dispatch** v.4, n. 39, SEPTEMBER 27, 1993.

LAQUEUR, Walter. Postmodern terrorism. **Foreign Affairs**, Sept./Oct., 1996.

LAUREDO, Luis. **New Approaches to Hemispheric Security**. Address at Inter-American Defense College. Washington, DC. January 31, 2001. Disponível em <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/rm/2001/575.htm>> Acesso em 10 fev. 2009.

LAYNE, C; SCHWARZ, B. American Hegemony – Without an enemy. **Foreign Policy**, n. 92 Fall 1993. Disponível em: <<http://www.u.arizona.edu/~volgy/LayneSchwarzAmericanHegemony.html>>. Acesso em 10 set. 2008.

LAYNE, Christopher. From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy. **International Security**, v. 22, n. 1, Summer, 1997.

_____. **The peace of illusions: American grand strategy from 1940 to the present.** Nova Iorque: Cornell University Press, 2006.

LIDELL HART, Basil Henry. **As grandes guerras da história.** Aydano Arruda (trad.); revisões técnicas e anotações do Gen. Reynaldo Mello de Almeida. 3. ed. São Paulo: IBRASA, 1982.

LIEBER, Robert J. **The American era: Power and strategy for the 21st century.** Nova Iorque: Cambridge University Press, 2005.

LIND, Michael. Beyond american hegemony. **The National Interest**, May/June 2007. Disponível em <http://www.newamerica.net/publications/articles/2007/beyond_american_hegemony_5381>. Acesso em 10 jun. 2009.

LUTTWAK, Edward N. **Strategy: the logic of war and peace.** London: The Belknap press of Harvard University Press, 2001.

MANDELBAUM, M. The Bush foreign policy. **Foreign Affairs**, v. 70, n.1, Winter 1990/1991.

_____. A Perfect Failure: NATO's War Against Yugoslavia. **Foreign Affairs**, v. 78, no5, 1999

_____. Foreign Policy as social work. **Foreign Affairs**, January/february 1996.

MASTANDUNO, Michael. Preserving the unipolar moment: Realist theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War. **International Security**, v. 21, n.4, Spring, 1997, pp. 49-88.

MAYNES, Charles W. A workable Clinton Doctrine. **Foreign Policy**, 93, Winter 1993/1994.

_____. America without the Cold War. **Foreign Policy**, 78, Spring 1990.

MCCORMICK, James M. Clinton and Foreign Policy: Some Legacies for a New Century. In Steven E. Schier, (Ed.) **The Postmodern Presidency: Bill Clinton's Legacy in U.S. Politics.** Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh, 2000.

MCMULLEN, Thomas C. **The Bush doctrine: Power concepts, preemption and the global war on terror.** U.S. Carlisle: Army War College, 03 mai. 2004.

MEAD, Walter Russell. **Power, terror, peace and war: America's grand strategy in a world at risk.** Nova Iorque: First Vintage Books Edition, 2005.

_____. **Special providence:** American foreign policy and how it changed the world. Nova Iorque: Routledge, 2002.

MEARSHEIMER, John J. **Hans Morgenthau and the Iraq war:** realism versus neo-conservatism. Open Democracy: 19 maio 2005. Disponível em: <http://www.opendemocracy.net/democracy-americanpower/morgenthau_2522.jsp> Acesso em 15 Ago. 2007.

_____. The future of the american pacifier. **Foreign Affairs**. v. 80, September/October 2001.

MEARSHEIMER, John J; WALT, Stephen M. An Unnecessary War. **Foreign Policy**, n. 134 Jan./Feb, 2003.

MELANDER, Eric; ÖBERG, Magnus; HALL, Jonathan. **The ‘New Wars’ Debate Revisited:** An Empirical Evaluation of the Atrociousness of ‘New Wars’. Uppsala Peace Research Papers n. 9, Department of peace and Conflict Research, Uppsala University, Suíça, 2006. Disponível em <http://www.pcr.uu.se/pcr_doc/uprp/UPRP_No_9.pdf> Acesso em 10 set. 2008.

MESSARI, Nizar. Existe um novo cenário de segurança internacional? In: José Maria Gómez. (Org.). **America Latina y El (Des)orden Neoliberal:** Hegemonia, Contrahegemonia, Perspectivas. 1. ed. Buenos Aires: CLACSO, 2003, p. 131-150. Disponível em <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/relint/messari.pdf> > Acesso em 10 set. 2008.

MIGDALOVITZ, Carol. **Israeli-Palestinian Peace Process:** The Annapolis Conference. CRS Report for Congress. Washington: Dec. 07, 2007. Disponível em <http://assets.opencrs.com/rpts/RS22768_20071207.pdf>. Acesso em 10 jun. 2009.

MILES, DONNA. New Counterterrorism initiative to focus Saharan Africa. Washington: **American Forces Press Service**, may 16,2005. Disponível em <<http://www.defenselink.mil/news/newsarticle.aspx?id=31643>>. Acesso em 10 jun. 2009.

MILLER, Judith. A nation challenged: The response; Planning for terror but failing to act. **The New York Times**, 30/12/2001. Disponível em <<http://www.nytimes.com/2001/12/30/us/a-nation-challenged-the-response-planning-for-terror-but-failing-to-act.html?pagewanted=all>>. Acesso em 15 jun. 2009.

MILLER, Linda B. American foreign policy: beyond containment. **International Affairs**, v.66, n.2, April 1990.

_____. Bush’s foreign policy: old bottles, new wine? **The world today**, v.45, n.4, April 1989.

MILLER, Linda B. The Clinton years: Reinventing US foreign policy? **Royal Institute of International Affairs**, v.70, n. 4, October 1994.

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES. **Joint Declaration by Russia, Germany and France on Iraq.** Paris: 10 fev. 2003. Disponível em <<https://pastel>>.

diplomatie.gouv.fr/editorial/actual/ael2/bulletin.gb.asp?liste=20030211.gb.html>. Acesso em 11 jun. 2009.

MORGAN, Glyn. Security, Stability, and International Order. **American Behavioral Scientist**, v. 51, n. 9, 2008. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/relint/messari.pdf>> Acesso em 20 set. 2008.

MORGENTHAU, Hans. **Política entre as nações**: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: IPRI, 2003.

MRAZ, Jerry L. Dual containment: US policy in the Persian Gulf and a recommendation for the future. **The research department air command and staff college**, Mar. 1997.

MÜNKLER, Herfried. **The new wars**. Cambridge: Polity Press, 2005.

NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES. **Overview of the Enemy**. Staff Statement n. 15. Washington, 2004a. Disponível em <http://www.fas.org/irp/congress/2004_rpt/staff_statement_15.pdf>. Acesso em 15 jun. 2009.

_____. **The 9/11 Commission Report**. Washington, 22 jul. 2004b. Disponível em <www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf> Acesso em 10 fev. 2009.

NATIONAL SECURITY COUNCIL. **NSC 68**: United States Objectives and Programs for National Security. 14 de abril de 1950. Disponível em <<http://www.fas.org/irp/offdocs/nsc-hst/nsc-68.htm>> Acesso em 15 set. 2006.

NEWMAN, Edward. The 'new wars' debate: a historical perspective is needed. **Security Dialogue**, v. 35, n. 2, 01 June 2004. Disponível em <<http://sdi.sagepub.com/cgi/content/abstract/35/2/173>> Acesso em 20 set. 2008.

NOLAN, Janne E. Cooperative Security in the United States. p.179-217. In: BROWN et al. **America's strategic choices**. Cambridge: The Mit Press, 1991.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **Operation Joint Endeavour** (IFOR-20 Dec. 1995 - 20 Dec. 1996). Disponível em: <<http://www.nato.int/ifor/ifor.htm>>. Acesso em 10 jun. 2009.

_____. **Partnership for Peace**: Framework Document. Bruxelas, 11 jan. 1994a. Disponível em <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24469.htm> Acesso em 10 abr. 2009.

_____. **SFOR (Stabilization Force)**. Disponível em <<http://www.nato.int/sfor/>>

_____. **The Brussels Summit declaration**. Bruxelas, 11 jan. 1994b. Disponível em <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24470.htm> Acesso em 10 abr. 2009.

NYE JR., Joseph. S. American Strategy after Bipolarity. **International Affairs** (Royal Institute of International Affairs), v. 66, n. 3, Jul., 1990, pp. 513-521. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2623071>> Acesso: 01 ago. 2008.

_____. Propaganda isn't the way: Soft power. **International Herald Tribune**, New York, 10 jan. 2003. <Disponível em: <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/1240/propaganda_isnt_the_way.html>. Acesso em 01 ago. 2008.

_____. The case for deep engagement. **Foreign Affairs**, v.74, n.4, July/August 1995.

_____. The Changing Nature of World Power. **Political Science Quarterly**, v. 105, n. 2, Summer, 1990.

_____. **The U.S. National Security Strategy: A Debate**. Council on Foreign Relations. September 25, 2003. Disponível em <<http://www.cfr.org>>. Acesso em 8 Dez. 2003.

_____. What new world order? **Foreign Affairs**, v.71, n.2, Spring 1992a. p. 83-96.

O'NEILL, William G. **Kosovo: An unfinished peace**. Boulder-CO: Lynne Rienner Publishers, November, 2001.

ORNSTEIN, Norman J. Foreign Policy and the 1992 election. **Foreign Affairs**. Summer, 1992.

PAPE, Robert A. The Strategic Logic of Suicide Terrorism. **American Political Science Review**, v. 97, n. 3 Agosto de 2003. Disponível em <<http://danieldrezner.com/research/guest/Pape1.pdf>> Acesso em 10 Out. 2007.

PARET, Peter (org). **Construtores da Estratégia Moderna**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, Tomos I e II, 2001.

PECEQUILO, S. C. **A política externa dos Estados Unidos**. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

PELLETIERE, Stephen C. **Landpower and dual containment: Rethinking America's policy in the Gulf**. Carlisle-PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, nov. 1999.

PERL, Raphael F.; O'ROURKE, Ronald. **Terrorist Attack on USS Cole: Background and Issues for Congress**. CRS Report for Congress, Washington, 30 jan. 2001. Disponível em <news.findlaw.com/cnn/docs/crs/coleterrattck13001.pdf>. Acesso em 21 jun. 2009.

_____. Terrorism: U. S. Response to Bombings in Kenya and Tanzania: A New Policy Direction? **Background and Issues for Congress**. CRS Report for Congress, Washington, 01 sept. 1998. Disponível em <www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB55/crs19980901.pdf>. Acesso em 10 jun. 2009.

PFAFF, W. Redefining World Power. **Foreign Affairs**. v.70, n. 5 December/january 1990/91.

_____. The question of hegemony. **Foreign Affairs**. v.80, n.1 January/February 2002.

PIOMBO, Jessica. Terrorism and U.S. Counter-Terrorism Programs in Africa: An Overview. **Strategic Insights**, Volume VI, Issue 1, Jan. 2007.

POSEN, Barry R.; ROSS, Andrew L. Competing visions for U.S. Grand Strategy. **International Security**, v. 21, n. 3, winter, 1996-1997.

POWELL, Collin. A Strategy of Partnership. **Foreign Affairs**, v. 83, n.1, Jan-Feb 2004.

_____. Campaign against terrorism. House International Relations Committee. Washington, DC: October 24, 2001. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/sept11/powell_brief28.asp>. Acesso em 16 jun. 2009.

_____. U.S. forces: Challenges ahead. **Foreign Affairs**. v. 71, n.5 Winter 1992/93.

PREBLE, Christopher; LOGAN, Justin. **Neocons forced to face reality**. Cato Institute: 26 jul. 2004. Disponível em <<http://www.cato.org/dailys/07-26-04.html>> Acesso em 10 ago. 2007.

PREPARATORY COMMISSION FOR THE COMPREHENSIVE NUCLEAR-TEST-BAN TREATY ORGANIZATION. **Comprehensive nuclear-test-ban Treaty**. Viena: set. 1996. Disponível em <http://www.ctbto.org/fileadmin/content/treaty/treaty_text.pdf> Acesso em 10 fev. 2009.

RANQUET, Robert. **Think Tanks and the National Security Strategy formulation process: a comparison of current American and French patterns**. Acquisition Review Quarterly, Winter 1997.

RICE, Condolleezza. Anticipatory Defense in the War on Terror. **News Perspective Quarterly**, v. 19, n. 4, fall 2002. Disponível em <http://www.digitalnpq.org/archive/2002_fall/rice.html>. Acesso em 10 jun. 2009.

_____. Promoting the National Interest. **Foreign Affairs**, v. 79, n.1. Jan-Feb, 2000.

_____. Rethinking the National Interest: American Realism for a New World. **Foreign Affairs**, July/August 2008.

_____. **Transformational Diplomacy**. Georgetown University. Washington: 18 jan. 2006. Disponível em: <<http://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2006/59306.htm>>. Acesso em 10 jun. 2009.

ROMERO, Peter F. U.S. **Priorities in the Western Hemisphere**. Remarks to the Council of the Americas. Washington, DC: May 7, 2001. Disponível em: <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/fls/rm/2001/3242.htm>>. Acesso em 10 jun. 2009.

ROTBURG, Robert. I. Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators. (chapter 1). In: ROTBERG (ed.) **State Failure and State Weakness in a Time of Terror**. Brookings Institution Press, 2003. Disponível em: <<http://www.brookings.edu/~media/>

Files/Press/Books/2003/statefailureandstateweaknessinatimeoferror/statefailureandstateweaknessinatimeoferror_chapter.pdf>. Acesso em 20 set. 2008.

RUMSFELD, D. Transforming the Military. **Foreign Affairs**. v.81, n.3, May/June 2002.

RUTLAND, Peter; DUBINSKY, Gregory. **US foreign policy in Russia**. In: COX, Michael; STOKES, Doug. US Foreign policy. New York: Oxford University Press, 2008.

SAINT PIERRE, Hector L. **A política armada: fundamentos da guerra revolucionária**. São Paulo: Unesp, 2000.

_____.; BIGATÃO, Juliana P. Las mutántes máscaras de martes. In: TAMAYO, Ana María (ed.). **Conocer la guerra, construir la seguridad: aproximaciones desde la sociedad civil**. Lima: Instituto de Defensa Legal (IDL), 2008.

_____. **A necessidade política e a conveniência estratégica de definir "Terrorismo"**. Idéias, Campinas, v. Ano 10, n. 2, 2003.

SCIOLINO, Elaine. Bush's Foreign Policy Tutor: An Academic in the Public Eye. **The New York Times**, New York, 16/06/2000.

SHIMABUKURO, Alessandro. **A política de segurança dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria**. 2005. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas-SP, maio de 2005.

SHINN, David H. Fighting terrorism in East Africa and the Horn. **Foreign Service Journal**, Sept. 2004. Disponível em <<http://www.afsa.org/fsj/sept04/Shinn.pdf>>. Acesso em 10 jun. 2009.

SIMES, Dimitri K. America's Imperial Dilemma. **Foreign Affairs**. November/December 2003.

SLANTCHEV, Branislav L. **National Security Strategy: Evil Empire, 1980-1991**. Department of Political Science, San Diego: University of California, March 4, 2005. Disponível em: <<http://polisci.ucsd.edu/~bslantch/courses/nss/lectures/20-evil-empire.pdf>> Acesso em 20 set. 2008.

SORENSEN, C. T. Rethinking National Security. **Foreign Affairs**. v. 69, n.3, Summer 1990.

SOROS, George. **The bubble of American supremacy: correcting the misuse of american power**. New York: Public Affairs, 2004.

TEIXEIRA, Carlos G. P. 2007. **O pensamento neoconservador em política externa nos Estados Unidos**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Pontifícia Universidade Católica, São Paulo-SP, 2007.

THE DESERET NEWS. **Troops get marching orders, told to 'keep Saddam in a box'**. 16 set. 1996, p. A1-A2. Disponível em <<http://news.google.com/newspapers?nid=336&dat=19960916&id=ZuYRAAAAIBA&sjid=xe0DAAAAIBA&pg=1800,342687>>. Acesso em 10 jun. 2009.

THE NEW YORK TIMES. **The 1992 Campaign; Excerpts From Clinton's Speech on Foreign Policy Leadership**. New York: 14 ago. 1992. Disponível em <www.nytimes.com/1992/.../the-1992-campaign-excerpts-from-clinton-s-speech-on-foreign-policy-leadership.html> Acesso em 10 abr. 2009.

THE WHITE HOUSE. **A National Security Strategy for a New Century**. Oct. 1998.

_____. **A National Security Strategy for a New Century**. Dez. 1999. Disponível em <http://www.dtic.mil/doctrine/jel/other_pubs/nssr99.pdf> Acesso em 10 jan. 2008.

_____. **A National Security Strategy for a New Century**. Dez. 2000.

_____. **A National Security Strategy of Engagement and Enlargement**. Fev. 1995.

_____. **A National Security Strategy of Engagement and Enlargement**. Fev. 1996. Disponível em <<http://www.fas.org/spp/military/docops/national/1996stra.htm>> Acesso em 10 jan. 2008.

_____. **A National Security Strategy of Engagement and Enlargement**. May. 1997

_____. **Combating terrorism: Presidential Decision Directive 62**. Washington: 22 mai. 1998. Disponível em <<http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd-62.htm>> Acesso em 21 mai. 2009.

_____. **Critical Infrastructure Protection: Presidential Decision Directive 63**. Washington: 22 mai. 1998. Disponível em <<http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-63.htm>> Acesso em 21 mai. 2009.

_____. **National Security Strategy**. Washington: The White House, Mar. 1990. Disponível em: <http://bushlibrary.tamu.edu/research/pdfs/national_security_strategy_90.pdf> Acesso em 10 out. 2008.

_____. **National Security Strategy**. Washington: The White House, August 1991. Disponível em: <<http://www.fas.org/man/docs/918015-nss.htm>> Acesso em out. 2008.

_____. **President Bush calls for new Palestinian leadership**. Washington: 24/06/2002. Disponível em <www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020624-3.html> Acesso em 10 out. 2008.

_____. **President Bush Delivers Graduation Speech at West Point**. Disponível em <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>> Acesso em 10 set. 2006.

_____. **President Bush, President Havel Discuss Iraq, NATO**. Press Conference by President Bush and President Havel of Czech Republic. Prague: Czech Republic, 20/11/2002. Disponível em <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/11/200211_20-1.html>. Acesso em 10 jun. 2009.

_____. **Presidential Decision Directive 39**, 21/06/1995. Disponível em: <<http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd39.htm>>. Acesso em 21 jun. 2009.

_____. **Remarks by the President and British Prime Minister Tony Blair**. The Cross Hall: 31 jan. 2003. Disponível em <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/01/20030131-23.html>>. Acesso em 11 jun. 2009.

_____. **Remarks by the president to the joint session of Congress**. Washington-DC, Sept. 11th, 1990. Disponível em <<http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9C0CE6DF113CF931A2575AC0A966958260&sec=&spon=&pagewanted=print>> Acesso em 10 jan. 2008.

_____. **The national security strategy of United States of America 2002**. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>>. Acesso em: 6 set. 2006.

_____. **The national security strategy of United States of America 2006**. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>> Acesso em: 5 out. 2006.

_____. **U.S. Policy on Counterterrorism: Presidential Decision Directive 39**. Washington: 21 jun. 1995. Disponível em <<http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd39.htm>> Acesso em 21 mai. 2009.

_____. **U.S. Policy on Reforming Multilateral Peace Operations: Presidential Decision Directive 25**. Washington: 06 mai. 1994. Disponível em <<http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd25.htm>> Acesso em 21 mai. 2009.

TISNLEY, Peter G. **Grand Strategy for the United States in the 21 century?** A look at the national security document of 2002 and beyond. U.S. War College Institute, Pensilvânia: 18 mar. 2005, disponível em: <<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/ksil260.pdf>> Acesso em 01 abr. 2007.

TUCKER, Robert W. 1989 and All That. **Foreign Affairs**, v. 69, n.4, 1990.

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. **Department of Defense Dictionary of Military and associated Terms**. (Joint Publication 1-02) Washington, 12 de abril de 2001, com emendas de 30 de setembro de 2008. Disponível em <www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp1_02.pdf> Acesso em 20 set. 2008.

_____. **Report on the bottom up review**. Washington: Outubro de 1993. Disponível em <<http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA359953&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf>> Acesso em 10 abr. 2009.

_____. **Report to Congress on U.S. Military activities in Ruanda**, 1994. Washington: August 1997. Disponível em <<http://www.dod.mil/pubs/rwanda/>>. Acesso em 11 jun. 2009.

_____. **Secretary of Defense William S. Cohen Briefing on Military Operations in the Gulf.** Washington: 16 dec. 1998. Disponível em <<http://www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=1787>>. Acesso em 10 jun. 2009.

_____. **The report of the quadrennial defense review.** Washington: maio de 1997. Disponível em <<http://www.fas.org/man/docs/qdr/>>. Acesso em 16 jun. 2009.

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE AND FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION. **Terrorism in the United States:** Counterterrorism threat assessment and warning unit counterterrorism division-A special retrospective edition. Washington, 1999. Disponível em <<http://www.scribd.com/doc/12406432/Terrorism-in-the-United-States-1999>>. Acesso em 10 jun. 2009.

US DEPARTMENT OF STATE. **Patterns of global terrorism** 1998. April, 1999. Disponível em <<http://www.state.gov/www/global/terrorism/1998Report/1998index.html>>. Acesso em 10 jun. 2009.

WALT, Stephen. Beyond Bin Laden. **International Security**, v.26, n.3, Winter 2001/2002.

_____. The Renaissance of Security Studies. **International Security Quarterly**, v. 35, n. 2, 1991. Disponível em: <http://graduateinstitute.ch/webdav/site/political_science/shared/political_science/1702/1-Walt-1991-ISQ-Renaissance-security-studies.pdf> Acesso em 10 set. 2008.

WALTZ, Kenneth N. **Teoria das Relações Internacionais.** Lisboa: Gradiva, 2002.

WALZER, Michael: **Guerras Justas e Injustas:** Uma Argumentação Moral com Exemplos Históricos. Editora Martins Fontes, São Paulo. 2003.

WENTZ, Larry K. Lessons from Bosnia. **DOD Command and Control Research Program**, Washington: 1998. Disponível em <http://www.dodccrp.org/files/Wentz_Bosnia.pdf>. Acesso em 10 jun. 2009.

WHITE, Paul K. **Crises After the Storm:** An Appraisal of U.S. Airpower in Iraq since 1991. Washington: Washington Inst for Near East Policy, 1999.

WILLIAMS, Michael C. What is the national interest? The neoconservative challenge in IR theory. **European Journal of International Relations**, v. 11, n. 3, 2005. Disponível em <<http://ejt.sagepub.com/cgi/content/abstract/11/3/307>> Acesso em 10 jun. 2007.

WOHLFORTH, C. W. The Stability of a Unipolar World. **International Security**, v. 24, n.1, Summer 1999.

WOLFOWITZ, D. P. Clinton's first year. **Foreign Affairs.** v. 73, n.1, January/February 1994.

X. The sources of soviet conduct. **Foreign Affairs**, Julho de 1947. Disponível em <<http://www.foreignaffairs.org/19470701faessay25403/x/the-sources-of-soviet-conduct.html>>. Acesso em 15 set. 2006.

YARGER, Harry R. **Strategic theory for the 21st. century**: the little book on big strategy. Carlisle: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, fev. 2006. Disponível em <www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB641.pdf>. Acesso em 20 set. 2008.

YOST, David S. Debater as estratégias de segurança. **Notícias da OTAN online**, inverno 2003. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/review/2003/issue4/portuguese/art4.html>> Acesso em: 5 nov. 2006.

